

Tiina Mäki-Petäjä

MATKAILUN JULKISEN RAHOITUKSEN

METAHALLINTA

Viranomaisasiakirjojen sisällönanalyysi

vuosilta 2019 ja 2020

Pro gradu -tutkielma

Matkailututkimus

2020

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Matkailun julkisen rahoituksen metahallinta – Viranomaisasiakirjojen sisällönanalyysi vuosilta 2019 ja 2020

Tekijä: Tiina Mäki-Petäjä

Koulutusohjelma/oppiaine: Matkailututkimus

Työn laji: Pro gradu -työ

Sivumäärä: 90 sivua + 2 liitettä

Vuosi: 2020

Tiivistelmä:

Matkailun julkinen rahoitus tukee toimialan yrityksiä, operatiivista toimintaa, palveluita ja infrastruktuuria. Julkinen rahoitus on hajaantunut lukuisiin eri lähteisiin, ja rahoitusta kuvaa toimijoiden ja toiminnan tasojen moninaisuus. Valtion menettelytavoilla on suuri merkitys julkisen rahoituksen ohjaamisessa. **Aiempi tutkimus** matkailun julkisesta rahoituksesta on keskittynyt rahoituksen käytön, arvioinnin ja vaikutusten tutkimiseen. Tutkimus rahoituksen hallinnasta on jäänyt suppeaksi. Käsillä olevan tutkielman **yleisenä tavoitteena** on tuottaa tietoa valtion toiminnasta matkailun julkisen rahoituksen hallinnassa.

Tutkielmani **teoreettisena viitekehysenä** toimii metahallinta. *Hallinta* (engl. governance) tarkoittaa Rhodesin mukaan vuorovaikutteista verkostotoimintaa julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä. *Metahallinta* tarkastelee Sørensenin ja Torfingin mukaan julkisten toimijoiden toteuttamaa verkostojen ohjaamista. Valtion lainsäädännölliset, institutionaaliset ja rahalliset resurssit antavat sille puitteet toimia verkostojen ohjaajana. Tutkimukseni noudattaa kriittistä realismia, jossa empiirisiä prosesseja tutkimalla voidaan saada tietoa todellisuuden taustavaroista.

Käsitteellis-teoreettinen **tutkimuskohde** on viranomaisasiakirjat selontekoina matkailun julkisen rahoituksen metahallinnasta. **Pää tutkimuskysymykseni** on: Millaisissa prosesseissa matkailun julkisen rahoituksen metahallinta muodostuu viranomaisasiakirjojen perusteella? Tutkimukseni osakysymykset käsittelevät hallinnan merkitystä matkailun kehittämisessä, metahallintaa käsitteinä, *rahoituksen määrittymistä* asiakirjoissa, *hallinnan verkostoitumista* sekä valtion *metahallintaa toimintana*.

Tutkimuksen **aineistona** on 10 julkiseen rahoitukseen liittyvää julkista viranomaisasiakirjaa, joihin kuuluu vuonna 2020 voimassa olevia kansallisia ja alueellisia strategioita (4 kpl), maakunnallisia kehittämis- ja rahoitusohjelmien asiakirjoja (3 kpl) sekä vuodelta 2019 peräisin olevat Työ- ja elinkeinoministeriön selvitys, Visit Finlandin selvitys ja Työ- ja elinkeinoministeriön esitys. Tutkimusaineisto **kerättiin** internetistä matkailun julkista tukea myöntävien organisaatioiden sivuilta. Aineisto analysoitiin **teoriaohjaavalla sisällönanalyysillä**.

Tutkimustulokset osoittavat, että asiakirjoilla luodaan käsitystä julkisen rahoituksen merkittävyydestä toiminnassa valtakunnallisesti, maakunnallisesti ja alueellisesti. Lisäksi asiakirjat tukevat julkisen ja yksityisen rahoituksen yhdistämistä. Valtio rahoittaa, tukee ja edistää yhteistyömuotoja, joissa vastuu matkailutoimialan kehittämisestä jakaantuu lukuisten toimijoiden kesken. Valtio pitää itsellään rahoituksen jakamisen vastuun. Valtion metahallinnan keinot vaihtelevat riippuen siitä, mihin verkostoon ne kohdistuvat. Tutkimustuloksia voidaan hyödyntää julkisen rahoituksen kehittämisessä sekä matkailupolitiikan suunnittelussa.

Avainsanat: matkailuala, julkinen rahoitus, metahallinta, valtio, julkinen hallinto, matkailututkimus

Sisällysluettelo	s.
1. JOHDANTO.....	5
1.1 Matkailun julkisen rahoituksen aiempi tutkimus.....	7
1.2 Teoreettinen viitekehys	9
1.3 Aineisto ja menetelmät.....	11
1.4 Tutkielman kulku	13
2. MATKAILUN JULKINEN RAHOITUS	15
2.1 Matkailun rahoitus Euroopan unionin, valtioiden ja alueiden tasolla.....	15
2.2 Keskeiset julkisen hallinnon toimijat Suomessa.....	20
2.3 Rahoituksen kokonaisuus	24
2.4 Hallinnan merkityksiä matkailututkimuksessa	25
3. METAHALLINTA VERKOSTOJEN OHJAUSKEINONA	31
3.1 Hallintaverkostot.....	31
3.2 Metahallinnan teoretisointi	33
3.3 Valtion rooli metahallinnassa	35
3.4 Metahallinnan muodot	36
4. ASIAKIRJOJEN TEORIAOHJAAVA SISÄLLÖNANALYYSI	40
4.1 Kriittinen realismi tutkimuksen lähtökohtana	40
4.2 Viranomaisasiakirjat tutkimusaineistona	43
4.3 Teoriaohjaavan sisällönanalyysin eteneminen	47
4.4 Tutkimuksen luotettavuus ja tutkimusetiikka.....	50
5. MATKAILUN JULKISEN RAHOITUKSEN MONINAISUUS.....	52
6. RAHOITUKSEN HIERARKKINEN VERKOSTOITUMINEN	57
6.1 Verkostoituminen sektorien välillä.....	57
6.2 Verkostojen rajoitettu itseohjautuvuus.....	60
6.3 Verkostotoimijoiden keskinäisriippuvuus.....	62
6.4 Verkostojen puuttuvat ominaisuudet?.....	65
7. VALTION METAHALLINNAN KEINOT RAHOITUKSESSA.....	67
7.1 Strategioihin perustuva kehystäminen	68
7.2 Instituutioiden muotoilu rahoituksella	71
7.3 Limittyvä verkostojen edistäminen ja verkostoissa osallistuminen.....	73

8. YHTEENVETO.....	78
KIITOKSET	82
LÄHTEET.....	80
LIITE 1.....	91
LIITE 2	92

Kuvioluettelo

Kuvio 1. Tutkielman teoreettiset lähtökohdat.....	10
Kuvio 2. Julkisen hallinnon rakenne	21
Kuvio 3. Julkisen rahoituksen prosessi, toimintaympäristö ja toimijat.....	24
Kuvio 4. Hallinnan tutkimus	25
Kuvio 5. Hallintatavat.....	27
Kuvio 6. Hallinta-termi matkailututkimuksessa.....	28
Kuvio 7. Suunnittelun, päätöksenteon ja politiikan yhteys.....	29
Kuvio 8. Viranomaisasiakirja-aineiston talouspolitiikkaa kuvaavat termit.....	53
Kuvio 9. Matkailun julkisen rahoituksen hallintaverkostot valtakunnallisella, maakunnallisella ja alueellisella tasolla aineistoanalyysin perusteella.....	57

Taulukkoluetelo

Taulukko 1. Hallintaverkostoteoriat	32
Taulukko 2. Metahallinnan muodot.....	36
Taulukko 3. Tutkielman aineistona toimivat asiakirjat asiakirjalajeittain, asiakirjojen julkaisijat ja kuvaus asiakirjojen sisällöstä.....	46
Taulukko 4. Valtion metahallinnan keinot matkailun julkisessa rahoituksessa aineistoanalyysin perusteella.....	67

1. JOHDANTO

Matkailun edistäminen on keskeisessä asemassa valtiollisessa matkailupolitiikassa. Julkinen politiikka tähtää ennen kaikkea maan tai matkakohteen kilpailuaseman parantamiseen. (Smeral & Prilisauer, 2005, Smeralin, 2006, s. 6, mukaan.) Valtio vaikuttaa matkailuun joko suoraan tai epäsuoraan: suorilla matkailunedistämistoimilla pyritään vaikuttamaan matkailun tarjontaan, kun taas epäsuorat toimet kasvattavat matkailun kysyntää. Valtion matkailunedistämistoimet vaikuttavat positiivisesti muun muassa markkinointiin, toimialan tuottamaan arvoon, työllisyyteen, taloudelliseen kasvuun. Valtiolla on käytössään erilaisia toimia, joilla se voi edistää maansa matkailua. Nämä ovat toimijoiden suora tukeminen avustuksilla, investointeihin kannustaminen ja toimijoille myönnettävät matalakorkoiset lainat. (Smeral, 2006, s. 7, 13.) Lisäksi valtio voi edistää matkailua harjoittamalla liiketoimintaa yksityisten yritysten kanssa, verotuksellisilla toimilla tai tarjoamalla infrastruktuuria matkailun käyttöön (Cooper & Flehr, 2006, s. 71). Valtion tuki voidaan luokitella rahalliseen ja ei-rahalliseen, joista tarkastelen tutkielmassani rahallista tukea.

Julkinen rahoitus liittyy keskeisesti hallintoon ja valtion talouteen. Poliittiset linjaukset ohjaavat julkisten varojen käyttämistä ja keräämistä. Julkinen sektori rahoittaa toimintaansa veroilla ja ottamalla lainaa. Julkisen sektorin talouteen liittyvää toimintaa kutsutaan julkistaloudeksi, joka on puolestaan osa laajempaa talousjärjestelmää. Julkisen sektorin osallistumista talousjärjestelmään perustellaan markkinoiden epäonnistumisella. (Bergmann, 2009, s. 6–9, 25.)

Valtiolla on käytössään neljä keinoa, joilla se voi puuttua talouteen: *budjettiin perustuva tuotteiden ja palveluiden tarjoaminen, valtionapu, julkisen sektorin tuotanto ja lainsäädäntö* (Hughes, 2012, s. 24–27). Valtion budjettiin perustuvaa tuotteiden ja palveluiden tarjoamista on esimerkiksi liikenneinfrastruktuurin rakentaminen ja ylläpito (Hughes, 2012, s. 24–27), jota matkailu käyttää toiminnassaan. Valtionavulla tuetaan yksityisen sektorin toimijoita tuotteiden ja palveluiden toteuttamisessa (Hughes, 2012, s. 24–27), joka vähentää matkailuyritysten palvelu- ja tuotetoimintaan liittyvää rahallista riskiä. Julkisen sektorin tuotanto viittaa valtio-omisteisten yhtiöiden tuotteisiin ja palveluihin (Hughes, 2012, s. 24–27). Matkailutoimialan näkökulmasta sellaisten valtionyhtiöiden kuin Finavian, Finnairin ja VR:n palvelut ovat merkittäviä. Lainsäädännöllä valtio kannustaa tai kieltää tietynlaista markkinatoimintaa esimerkiksi tuontiverojen, toiminnan luvanvaraisuuden vaatimuksen ja työmarkkinoiden sääntelyn kautta (Hughes, 2012, s. 24–27). Matkailutoimialan sääntely liittyen

esimerkiksi majoitus- ja ravintolatoimintaan asettaa yritykset yhtäläiseen kilpailuasetelmaan ja varmistaa toiminnan laadukkuuden asiakkaiden näkökulmasta.

Julkinen sektori on linkittynyt matkailutoimialaan moninaisesti. Julkinen sektori edistää, ohjaa ja rahoittaa matkailua ja sen kehittämistä (Talonen, Laiho & Pallonen, 2000, s. 11, 89–92). Suomessa julkisen sektorin toimijoista matkailua tukevat rahallisesti muun muassa ministeriöt, maakuntien liitot, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, kunnat, Business Finland ja Finnvera Oyj. Näiden toimijoiden lisäksi matkailu saa rahoitusta EU:lta, joka osarahoittaa hankkeita Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR), Euroopan sosiaalirahastosta (ESR) ja maaseuturahastosta. (Talonen, Laiho & Pallonen, 2000, s. 11, 89–92; Työ- ja elinkeinoministeriö, 2019a.)

Työ- ja elinkeinoministeriön (2019a) jatkossa TEM mukaan matkailua tuettiin julkisen varoin noin 500 miljoonalla eurolla vuosina 2007-2013. Tuesta noin neljäsosa kohdennettiin yrityksiin, kolmannes operatiiviseen toimintaan ja jäljellä jäävällä osuudella kehitettiin matkailua tukevia palveluita ja infrastruktuuria. Matkailutoimialan saama julkinen tuki on lähes yhtä suuri kuin koko klusterin tuottama euromääräinen bruttokansantuote. (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2019a.) Suomessa matkailutoimiala on vahvasti riippuvaista julkisesta tuesta, ja valtion toiminnalla ja politiikalla on suuri merkitys koko matkailutoimialaan.

Matkailun rahoitus on hajaantunut lukuisiin eri lähteisiin, joka johtuu matkailun moninaisuudesta ilmiönä (Talonen, Laiho & Pallonen, 2000, s. 11, 89–92). Lukuisat toimijat ja toiminnan tasot tekevät matkailun julkisesta rahoituksesta sokkeloista, josta herää kysymys kuka ohjaa rahoituksen kokonaisuutta. Tutkielmassani tarkastelen valtion toimia matkailun julkisen rahoituksen hallinnassa. Tutkielmassani käsitän valtion toiminnan metahallintana, jolla se pyrkii johtamaan rahoituksen kokonaisuutta. Aineiston muodostavat viranomaisasiakirjat vuosilta 2019 ja 2020, jotka kertovat valtion toiminnasta matkailun rahoituksessa. Tutkielmani näkökulma julkiseen rahoitukseen on ajanjaksolta ennen covid-19 -koronaviruspandemiaa, joka on sittemmin muuttanut rahoitusmuotoja ja rahoituksen myöntämisperusteita. Tutkielmani arvo on tiedon lisääminen valtion toiminnasta matkailun julkisessa rahoituksessa. Seuraavassa alaluvussa käyn läpi matkailun julkisesta rahoituksesta käytyä tutkimuskeskustelua.

1.1 Matkailun julkisen rahoituksen aiempi tutkimus

Tutkimuskirjallisuudessa ei ole vakiintunutta näkökulmaa matkailun julkisesta rahoituksesta. Yhteistä tutkimuksille on se, että niissä korostuu matkailun kehittämisen näkökulma. Tämän lisäksi julkinen rahoitus liitetään useassa tutkimuksessa talouden viitekehykseen. Tutkimuskirjallisuudessa ei ole kattavasti avattu julkisen rahoituksen käsitettä, sillä vain muutamassa tekstissä viitataan julkisen rahoituksen eri muotoihin (esim. Cooper & Flehr, 2006). Kirjallisuudessa käsitellään laajalti rahoitusohjelmia ja projektirahoitusta. Investointeja ja talouspoliittisia toimia käsitellään kirjallisuudessa jonkin verran. Näiden näkökulmien lisäksi melkoinen siivu kirjallisuudesta on omistettu rahoituksen vaikutusten tutkimiselle. Aihetta käsittelevä kirjallisuus on pääosin englanninkielistä. Määrällistä tutkimusmenetelmää on aiheen tutkimuksissa hyödynnetty enemmän kuin laadullista.

Matkailun julkisen rahoituksen keskustelussa nousee usein esille haja-asutusalueiden ja maaseudun tukeminen. Almstedt, Lundmark ja Pettersson (2016) ovat tutkineet, miten julkisella rahoituksella tuetaan maaseutumatkailua Ruotsissa. Määrällisin menetelmin toteutetun tutkimuksen tulokset osoittivat, että maaseudun kehittämisohjelmien rahoituksesta vain pieni osa ohjautui matkailun kehittämiseen. (Almstedt ym., 2016, s. 18–23, 28–29.) Ristiriitaisia tuloksia haja-asutusalueiden matkailun tukemisesta osoittavat myös muut tutkimukset. Nash, Koyabe ja Stansbie (2006) ovat tutkineet EU-rahoituksen vaikutusta Skotlannin syrjäseutujen matkailuun ja nähtävyyksiin. Tutkimusta varten haastateltu matkailunähtävyyksien henkilökunta ja vierailijat arvioivat, ettei rahoitus saavuttanut kaikkia sille asetettuja tavoitteita. (Nash ym., 2006, s. 250–251, 254–248.)

Maaseudun lisäksi julkista rahoitusta suunnataan pienten ja keskisuurten yritysten tukemiseen. Wanhillin (2000) määrällisiin menetelmiin pohjautuva tutkimus osoittaa, että julkista tukea saaneet pienet ja keskisuuret matkailuyritykset saavuttavat tai ylittävät niille asetetut työllisyystavoitteet. Rahoituksen vaikutusten arviointi ei ole kuitenkaan yksiselitteistä. Berninin ja Pellegrinin (2013) tutkimustulokset osoittavat pk-yrityksille suunnatun julkisen tuen lisänneen yritysten myyntiä ja työllistävyyttä, mutta heikentäneen työvoiman tuottavuutta. Tulokset kertovat tukien vaikutuksesta yritystoimintaan lyhyellä aikavälillä, jonka vuoksi ei voida arvioida julkisen tuen vaikutusta yritysten pitkän aikavälin tuottavuuteen. (Bernini & Pellegrini, 2013, s. 156–157, 165–166.) Julkiset varat ovat kaikille yhteisiä ja niihin liittyy tarkka tilivelvollisuus, mikä selittää kiinnostusta rahoituksen vaikutusten tutkimiseen. Vaikutuksen tutkimuksessa korostuu tuottavuuden ja tehokkuuden näkökulma. Bull (1999)

peräänkuuluttaa vaihtoehtoisia vaikutusten mittaamisen malleja, joissa toimijat itse saisivat olla mukana määrittämässä projektien tavoitteita ja arvioimassa niiden toteutumista.

Julkiseen rahoitukseen liittyvässä kirjallisuudessa käsitellään myös investointeja ja talouspoliittisia toimia. Julkinen sektori investoi matkailun infrastruktuuriin, sillä sitä voivat käyttää sekä matkailijat että paikalliset (Sakai, 2006, s. 277). Feliziani ja Monni ovat tutkineet valtion toteuttamaa matkailun talouspolitiikkaa, ja finanssipoliittisten toimien merkitystä siinä. Heidän mukaansa erityisesti verotuksella voidaan vaikuttaa toimialan kilpailukykyyn. (Feliziani & Monni, 2013, s. 227–229, 234–236.)

Matkailun julkinen rahoitus operoi Euroopan unionin, valtioiden, alueiden ja paikallisyhteisöjen tasoilla. Kirjallisuudessa julkisen rahoituksen hallinnointiin liittyen on tutkittu Euroopan unionin (Halkier 2010; Anastasiadou 2008), valtion (Smeral, 2006), matkailun markkinointiorganisaatioiden (Lemmetyinen, 2010) ja paikallisten asukkaiden merkitystä (Andriotis, 2002). Euroopan unionin roolista matkailun kehittämisessä ja rahoittamisessa ei ole kirjallisuudessa yhtenevää näkemystä. Halkierin (2010) mukaan Euroopan unioni vaikuttaa matkailuun useilla tavoilla, mikä ei tue käsitystä Euroopan unionista passiivisena tukien maksajana. Toiset näkevät unionin vaikutusvallan perustuvan juurikin sen rooliin rahoittajana (esim. Nash ym., 2006, s. 254). Valtion matkailun edistämistoimien on Smeralin (2006) mukaan noudatettava markkinatalouden logiikkaa. Alueelliset markkinointiorganisaatiot hallinnoivat toimijoiden välistä yhteistyötä ja edistävät toimijoiden verkostoitumista. Markkinointiorganisaatioiden aktiivinen rooli julkisrahoitteisissa hankkeissa lisää hankkeiden tuottamaa arvoa. (Lemmetyinen, 2010, s. 129, 136–138, 149–150.) Julkisen sektorin hallinnolla on suuri vaikutus matkailutoimialaan paikallistasolla. Andriotis (2002) on tutkinut paikallisten asukkaiden suhtautumista julkisen sektorin toteuttamiin matkailun kehittämistoimiin Kreetalla. Hän painottaa, että julkisen sektorin on tärkeää huomioida paikallisten asukkaiden mielipiteet matkailun kehittämisessä. (Andriotis, 2002, s. 53, 57–58, 63–65.)

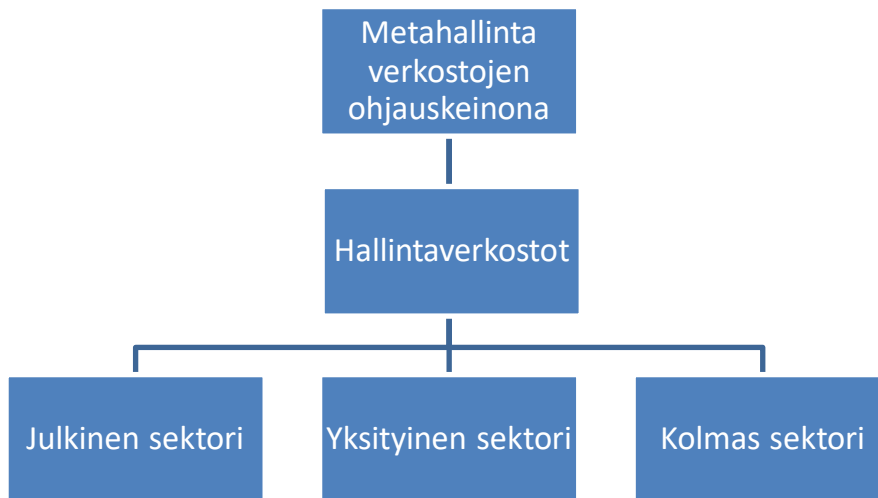
Tutkimuskohteeni matkailun julkinen rahoitus on politiikan instrumentti, ja matkailun rahoittaminen on myös matkailupolitiikan tekemistä. Matkailupolitiikkaan viitataan usein useassa julkisen rahoituksen tutkimuksessa. Matkailupolitiikkaa on tutkittu paljon hallinnan (*governance*) ja politiikkaverkostojen (*policy networks*) näkökulmasta (Airey, 2015, s. 249–250, 253). Julkisen rahoituksen tutkimisessa hallinnan ja verkostojen teorioiden soveltaminen on sen sijaan ollut vähäistä. Hallinnan kriittistä näkökulmaa, *metahallintaa* (*metagovernance*) on käytetty matkailututkimuksen saralla vain muutamassa tutkimuksessa (esim. Amore &

Hall, 2016; Lamers, der Duim, van Wijk, Nthiga & Visseren-Hamakers, 2014; Wan & Bramwell, 2015). Nämä tutkimukset käsittelevät metahallintaa kansallisen tason ja matkakohteiden päätöksenteossa ja suunnittelussa (Amore & Hall, 2016), luonnonsuojelumatkailun yhteistyömuodoissa (Lamers ym., 2014) ja talouspolitiikan vaikutuksia matkakohteiden johtamiseen (Wan & Bramwell, 2015). Metahallinnan tutkimukset matkailussa eivät ole keskittyneet rahoituksen tarkasteluun. Matkailun julkisen rahoituksen metahallinta on aihe, jota ei ole tutkittu riittävästi. Tutkimuksellani pyrin vastaamaan tähän tutkimuskirjallisuuden puutteeseen ja ymmärtämään matkailun rahoituksen metahallintaa. Metahallinnan tutkimus lisää ymmärrystä hallintaan ja hallintajärjestelmiin liittyvistä olettamuksista ja arvoista ja voi siten edistää hallinnan tehokkuuden ja läpinäkyvyyden kehittymistä (Amore & Hall, 2016, s. 109-110, 114-115). Matkailun julkinen rahoitus on hajanainen kokonaisuus, jossa julkisen hallinnon rooli on ulkopuolelta tarkasteltuna verraten epäselvä. Tutkimustieto rahoituksen metahallinnasta lisää matkailun rahoituksen läpinäkyvyyttä, ja sitä voidaan käyttää rahoituksen hallinnan kehittämiseen.

1.2 Teoreettinen viitekehys

Tutkielmani teoreettisena viitekehysenä toimii metahallinta. Metahallinnan ymmärtämiseksi on tärkeää ensin määritellä hallinnan käsite. R.A.W. Rhodesin (1996) mukaan *hallinta on organisaatioiden välinen itseohjautuva verkosto*. Hallinnan verkostoissa ovat mukana julkisen sektorin toimijoiden lisäksi yksityinen ja kolmas sektori. Rhodesin mukaan verkostoja määrittävät toimijoiden keskinäinen riippuvuus, resurssien vaihto, yhteiset säännöt ja riippumattomuus valtiosta. Hallinta (*governance*) on laajempi käsitteellistys kuin *hallinto* (*government*). (Rhodes, 1996, s. 652-653, 658-660, 666-667.) Hallinto tarkoittaa keskitettyä valtion ohjausta. Hallinnossa määräysvalta on keskittynyttä ja toiminta on järjestynyt selkeiden rakenteiden mukaisesti. Yhden keskuksen määrittämä tai yhtenäinen hallinto on väistymässä hallinnon desentralisoituessa valtioiden välille, valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti. (Rhodes, 1997, s. 4-7, 15.) Hallinto ei enää pysty ratkaisemaan monimutkaisia yhteiskunnallisia ongelmia yksin, jonka vuoksi edellytetään lukuisten toimijoiden osallistumista asioiden hoitamiseen (Kooiman, 1993c, s. 1-4).

Kuvio 1 esittää tutkielmani teoreettisia lähtökohtia. Tutkielmani alakäsite on hallinta ja pääkäsite metahallinta.



Kuvio 1. Tutkielman teoreettiset lähtökohdat (perustuu Sørensen & Torfing, 2007a, s. 14-20; Rhodes, 1996, s. 652-653, 658-660, 666-667).

Tarkastelen matkailun julkista rahoitusta hallintaverkostoina, joihin osallistuvat julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin organisaatiot ja toimijat (ks. Rhodes, 1996). Käsittelen rahoituksen verkostoitumista hallintaverkostojen ominaisuuksien kautta (ks. Sørensen & Torfing, 2007a, s. 14-20). *Metahallinta* määrittyy tutkielmassani *johtamiseksi, jota julkiset viranomaiset ja vaikutusvaltaiset poliittiset toimijat käyttävät itseohjautuvien hallintaverkostojen ohjaamiseen* (Sørensen & Torfing, 2007a, s. 14-20). Olen kiinnostunut siitä, miten valtio ohjaa rahoitusverkostoja etäältä ja läheltä toteutettavilla metahallinnan keinoilla (ks. Sørensen, 2007, s. 96).

Metahallintaa voivat harjoittaa kaikki verkostotoimijat (Sørensen & Torfing, 2007b, s. 171), mutta käytännössä yleensä vain valtiollisilla toimijoilla on tarvittavat lainsäädännölliset, institutionaaliset ja rahalliset resurssit metahallinnan toteuttamiseen (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997, s. 168, Sørensenin & Torfingin, 2007b, s. 171, mukaan). Valtion rooli tai vaikutusvalta hallinnassa ei ole vähentynyt, vaikka poliittiset toimijat kansallisella ja muilla tasoilla saavat melko itsenäisesti järjestää yhteistyömuotoja, verkostoja ja hallintajärjestelmiä. Nämä kehittyneet hallinnan käytänteet ovat syntyneet valtion vaikutusvallan ja toiminnan myötä eikä sen vuoksi, että valtio olisi jollakin tapaa vetäytynyt hallinnan ohjaamisesta. (Amore & Hall, 2016, s. 112-113.) Hallinta tapahtuu valtion valvovan katseen alla (Scharpf, 1994, s. 41, Amoren & Hallin, 2016, s. 113, mukaan). Metahallinta auttaa ymmärtämään miten valtio ohjaa valtuuttamiaan toimijoita sekä paikallistason toimintaa, paikallista itsehallintaa ja sosiaalisia innovaatioita (Amore & Hall, 2016, s. 109, 118-119).

Tutkimuskohteeni on viranomaisasiakirjat selontekoina matkailun julkisen rahoituksen metahallinnasta. Tutkimuskysymykseni kuuluu: *Millaisessa prosessissa matkailun julkisen rahoituksen metahallinta muodostuu viranomaisasiakirjojen perusteella?* Päättökysymykseni osatehtävissä tarkastelen rahoituksen määrittymistä asiakirjoissa, hallinnan verkostoitumista ja valtion metahallintaa toimintana.

1.3 Aineisto ja menetelmät

Tutkielmani aineisto muodostuu matkailun julkiseen rahoitukseen liittyvistä viranomaisasiakirjoista, joita analysoin teoriaohjaavalla sisällönanalyysillä. Metahallinta on verrattain vähän tutkittu aihe matkailututkimuksen saralla (esim. Amore & Hall, 2016; Lamers, van der Duim, van Wijk, Nthiga, Visseren-Hamakers, 2014; Wan & Bramwell, 2015), eikä aiheen tutkimiseen ole vakiintunut tiettyjä aineistoja tai menetelmiä. Tutkimuksia kuitenkin yhdistää laajan aineiston käyttäminen metahallinnan ilmiön käsittämiseksi. Amore ja Hall (2016, s. 116-118) ovat hahmottaneet matkailun metahallintaa valtion toimenä, jolloin viralliset asiakirjat ja raportit, strategiat, säädökset ja muut hallinnon toimet ovat esimerkkejä valtion matkailuun kohdistamasta hallinnasta. Vastaavanlaista aineistoa hyödynnän tutkielmassani julkisen rahoituksen metahallinnan tutkimiseen.

Valtiot, viranomaiset ja organisaatiot kertovat ja tiedottavat toiminnastaan kattavasti internetissä, ja matkailun julkiseen rahoitukseen liittyviä asiakirjoja on runsaasti saatavilla erilaisilla internet-sivustoilla. Aineistoni muodostui julkisesti saatavilla olevista asiakirjoista, jotka keräsin julkista tukea myöntävien organisaatioiden internet-sivuilta. Aineistonkeruuni perustana toimi TEM:n (2019a) listaus matkailun julkista tukea myöntävistä toimijoista ja ohjelmista. Ministeriön mukaan julkista tukea myöntäviä toimijoita ja ohjelmia ovat muun muassa Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto (ESR), maaseuturahasto, Business Finlandin ohjelmat, ministeriöiden suorat avustukset. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, maakuntien liitot, Business Finland, Finnvera Oyj, Suomi.fi yritykselle ja TeamFinland ovat ministeriön listaamia sivustoja, joita hyödynsin lisäksi tutkimusaineiston keräämisessä. (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2019a.) Aineistokseni valitsin sellaiset asiakirjat, jotka käsittelivät rahallista tukea ja sen hallintaa. Ei-rahallista tukea koskevat asiakirjat jäivät aineistoni ulkopuolelle. Käytännössä näiden tutkimuskohteiden erottaminen esimerkiksi

strategioissa saattaa olla hankalaa.

Tutkimukseni aineisto muodostuu kymmenestä asiakirjasta, jotka ovat tyypiltään strategioita, kehittämis- ja rahoitusohjelmien asiakirjoja ja muita asiakirjoja. Aineistoon kuuluu valtakunnan, maakunnan ja alueellisen tason asiakirjoja. Maakunnalliset ja alueelliset asiakirjat ovat Lapin alueelta. Valtakunnalliset ja maakunnalliset asiakirjat kuvaavat runsaasti valtion toimia rahoituksen ja myös matkailutoimialan suhteen, jonka vuoksi ne tarjoavat hedelmällisen aineiston hallinnan ja metahallinnan ymmärtämiseen. Valtakunnan tason asiakirjoista en ottanut mukaan Euroopan unionin rahoitusohjelmia (EAKR, ESR, maaseutuohjelma), sillä ne olisivat laajentaneet tutkimuksen aineiston liian suureksi asiakirjojen yhteenlasketun sivumäärän ollessa yli 1000 sivua. Tiukemmin alueellisesti rajautunut matkailun rahoitustoiminta, esimerkiksi Kolarctic- ja Leader-rahoitustoimintaa koskevat julkiset asiakirjat jätin myös aineistoni ulkopuolelle, sillä niissä painottuu hankkeiden toiminnan raportointi, jolloin valtion toiminnan kuvaus jää verrattain vähäiseksi.

Dokumentit toimivat viranomaistoiminnan tukena, mutta samalla ne palvelevat myös organisaatioiden toiminnan tiedottamisessa ulkopuolisille sekä imagonrakennuksen välineinä. Aineiston sisältöä ohjaa ja säännön mukaistaa konteksti, jossa aineisto on syntynyt. (Ronkainen, Pehkonen, Lindblom-Ylänne & Paavilainen, 2011, s. 109-112.) Tutkimukseni aineisto toimii matkailun julkisen rahoituksen hallinnan tukena, sillä esimerkiksi strategiat ja rahoitusohjelmat kertovat toimijoiden vastuualueista sekä samalla suuntaavat rahoituksen jakautumista. Asiakirjoissa viranomaiset ja poliittiset toimijat kertovat omin sanoin toiminnastaan (ks. Jennings, 2010, s. 73-78), mutta asiakirjojen julkisen luonteen huomioiden niillä halutaan myös luoda tietynlainen kuva toiminnasta. Tutkimukseni aineisto kertoo ensisijaisesti virallistetusta toiminnasta, jonka vuoksi aineistohavaintojen tekeminen toimintaan vaikuttaneista taustatekijöistä ja motiiveista on rajallista. Valtion metahallintatoimien syistä tai seurauksista ei voida aineiston perusteella tehdä päätelmiä. Aineiston perusteella on mahdollista tutkia valtion ja viranomaisten selostusta matkailurahoitukseen käytettävästä hallinnasta.

Tutkimukseni toteutustapa on laadullinen. Matkailun julkisen rahoituksen tutkimuskirjallisuudessa määrällistä tutkimusmenetelmää on hyödynnetty enemmän kuin laadullista, joten laadullisen tutkimustavan valinta täydentää rahoitukseen liittyvää tutkimuskeskustelua. Tutkimuksessani käytin aineiston analysointiin sisällönanalyysia. Sisällönanalyysi on

tekstianalyysia, jota voidaan käyttää aineiston systemaattiseen analysointiin sekä aineiston kategorisointiin (Schwandt, 1997, s. 21). Sisällönanalyysi soveltuu tekstimuotoisten viranomaisasiakirjojen tarkasteluun ja mahdollistaa laajojen aineistojen analyysin. Analyysimenetelmällä tutkitaan tekstin merkityksiä ja pyritään muodostamaan tutkimuskohteesta tiivistetty kuvaus (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 117). Etsin asiakirjoista matkailun julkisen rahoitukseen liittyviä merkityksiä, ja pyrin muodostamaan tiivistetyn kuvauksen metahallinnasta rahoituksessa. Toteutin sisällönanalyysin teoriaohjaavasti, jolloin teoria toimi aineiston analyysin apuna (Tuomi & Sarajärvi, 2009, s. 95-100). Teoriaohjaavassa analyysissä yhdistyvät aineistolähtöisyys ja valmiit teoreettiset mallit. (Tuomi & Sarajärvi, 2009, s. 95-100). Analyysissä etenin aineiston pelkistämisestä ja ryhmittelystä aineistolähtöisten alakategorioiden muodostamiseen, ja edelleen abstrahointiin, teoreettisten yläkategorioiden ja pääkategorioiden muodostamiseen (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 114-133). Metahallinta on moninaista ja monikerroksellista, minkä vuoksi teorian tuominen aineistoyksikköjen luokitteluun tuki metahallinnan kokonaisuuden ymmärtämistä. Käyttämällä teoriaohjaavaa sisällönanalyysia aineiston analyysi ei rajoittunut pelkästään aikaisempaan metahallinnan teoriaan.

1.4 Tutkielman kulku

Luvussa 2 selostan matkailun julkisen rahoituksen pääpiirteet. Käyn läpi rahoituksen kokonaisuutta, mitä kaikkea julkiseen rahoitukseen sisältyy ja millaista matkailutoimintaa rahoituksella tuetaan. Avaan rahoitukseen liittyvää hallintoa ja esittelen rahoitusta jakavia toimijoita. Lisäksi käsittelen hallinnan saamia merkityksiä matkailututkimuksessa.

Kolmas luku käsittelee tutkielmani perustana toimivaa metahallinnan teoriaa. Esittelen hallintaa verkostomaisena toimintana. Kerron metahallinnan lähtökohdista. Kuvaan valtion roolia metahallinnassa sekä metahallinnan muotoja.

Neljäs luku esittelee tutkielmani aineistot ja menetelmät. Erittelen tutkimukseni tieteenfilosofisia lähtökohtia, kriittistä realismia. Kerron julkisista viranomaisasiakirjoista tutkimuksen aineistona ja teoriaohjaavan sisällönanalyysin toteuttamisesta. Käyn läpi tutkimuksen tekemiseen liittyvät keskeiset eettiset asiat.

Luvut 5, 6 ja 7 esittelevät viranomaisasiakirjojen analyysistä saamani tulokset. Viimeisessä luvussa vedän tutkimukseni tulokset yhteen ja teen niistä johtopäätöksiä. Hahmottelen myös mahdollisuuksia soveltaa tutkimuksen tuloksia sekä jatkotutkimusaiheita.

2. MATKAILUN JULKINEN RAHOITUS

Matkailutoimiala saa mittavasti taloudellista tukea. Euroopan unioni tukee Suomea vuosittain noin 1,5 miljardin aluekehitys- ja sosiaalirahalla ja tästä summasta osa ohjautuu matkailutoimialan käyttöön (Hiltunen, 2019). Vuonna 2019 esimerkiksi Lapin matkailuhankkeet nappasivat rahoituspotista lähes 12 miljoonaa euroa (Niemelä, 2020). Tässä luvussa kerron tarkemmin matkailun julkisesta rahoituksesta Euroopan unionin, valtioiden ja alueiden tasolla tukeutuen aikaisempaan tutkimukseen aiheesta. Tämän jälkeen esittelen matkailun rahoitukseen liittyviä keskeisiä suomalaisia viranomaistahoja. Hahmottelen matkailun julkisen rahoituksen kokonaisuutta ja kerron oman tutkimukseni näkökulmasta aiheeseen. Luvun lopussa avaan rahoitukseen liittyviä keskeisiä käsitteitä, hallintaa, politiikkaa, päätöksentekoa ja suunnittelua.

2.1 Matkailun rahoitus Euroopan unionin, valtioiden ja alueiden tasolla

Euroopan unionin matkailupolitiikka ja rahoitusinstrumentit

Matkailun institutionaalisen kehyksen Euroopan unionissa muodostavat Euroopan komissio ja parlamentti, jäsenvaltiot ja eri intressiryhmät (Anastasiadou, 2008, s. 226). Euroopan unionilla ei ole laajamittaista yhteistä matkailupolitiikkaa. Yhteisen matkailupolitiikan puuttuessa unionin vaikutus toimialaan tapahtuu metapolitiikan ja unionin muiden poliittisten linjausten kautta. Matkailun metapolitiikassa unionin tavoitteena on edistää parhaiden käytäntöjen leviämistä toimijoiden välillä, johon pyritään pehmein poliittisin keinoin. Unionin poliittisista linjauksista erityisesti talous- ja aluepolitiikka ovat vaikuttaneet matkailuun laajalaisesti. Talouspolitiikka on vaikuttanut muun muassa kilpailuun ja siten edistänyt suurten kansainvälisten matkaoperaattoreiden ja halpalentoyhtiöiden syntymistä. Aluepolitiikan myötä matkailua edistetään alueilla, joissa toimiala on ollut aikaisemmin vähäisessä roolissa. Matkailua, talous- ja aluepolitiikkaa koskevat linjaukset eivät kuitenkaan muodosta yhtenäistä matkailun kehittämisstrategiaa, mikä saattaa johtaa epäloogiseen matkailun edistämiseen EU:n alueella (Halkier, 2010, s. 92, 98, 101–104.) Yleisen matkailupolitiikan puuttuessa kansallisilla toimijoilla on vastuu matkailun kehittämisestä, ja tätä tukee myös unionin läheisyysperiaate (Anastasiadou, 2008, s. 232).

Euroopan unionin matkailualaan kohdistama tuki voidaan jakaa suoraan ja epäsuoraan rahoitukseen. *Suora rahoitus* on toimijalle suoraan maksettavaa rahallista tukea eli erilaisia avustuksia. Avustuksilla tuetaan yleensä sellaisia hankkeita, jotka edistävät unionin poliittisten tavoitteiden saavuttamista. Unionin tuki muodostaa osan hankkeiden yhteisrahoituksesta. *Epäsuora rahoitus* kohdistuu toimijoille rahoituksen välittäjien kautta. Epäsuora rahoitus on lainaa, oman pääoman ehtoista rahoitusta ja rahoituksen välittäjien antamia takauksia. Epäsuoraa rahoitusta käytetään pienten ja keskisuurten yritysten tukemiseen. (Euroopan unioni, 2016, s. 3.) Matkailualaa rahoitetaan seuraavista unionin rahastoista: Euroopan strategisten investointien rahasto, Euroopan aluekehitysrahasto, Koheesiorahasto, Euroopan sosiaalirahasto, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto, Euroopan meri- ja kalatalousrahasto, Life, Horisontti 2020, Cosme, Luova Eurooppa -ohjelma, Erasmus+, Työllisyyttä ja sosiaalista innovointia koskeva ohjelma (Euroopan unioni, 2016).

Suomessa myönteisen rahoituspäätöksen saaneet matkailun kehittämishankkeet ovat saaneet tukea Euroopan aluekehitysrahastolta, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastolta ja Euroopan sosiaalirahastolta (Rural Finland, 2019). Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto (ESR) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto) ovat *rakenne- ja investointirahastoja*, joilla tuetaan jäsenmaiden talouden kehittymistä unionin strategian mukaisesti (Euroopan komissio, 2020a). Rakennerahasto-ohjelmat pyrkivät luomaan kaikille unionin alueille yhtäläiset taloudellisen kasvun mahdollisuudet poistamalla rakenteellisia heikkouksia. *Rakenteelliset heikkoudet* tarkoittavat esimerkiksi matalaa työllisyyttä, pysähtynyttä kasvua ja matalaa tulotasoa. (Nash ym., 2006, s. 247–248, 254.) Rahastoilla tuetaan työllisyyden kasvua, kestäväää ja elinvoimaista taloutta ja ympäristöä (Euroopan komissio, 2020). EAKR-rahoitus tukee alueiden tasapainoista kehittymistä. ESR-rahoitus edistää työllisyyttä ja sijoittaa työntekijöihin. (Euroopan komissio, 2020b.) EAKR- ja ESR-rakennerahastojen varoja jaetaan Suomessa rahoitusohjelman Kestävää kasvua ja työtä 2014-2020 mukaisesti (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2020c). EAKR- ja ESR- rahoitusta ohjataan erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomeen alueiden harvan asutuksen vuoksi (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2014, s. 19, 64-64). EU:n maaseuturahaston varoja käytetään Suomessa kansallisten maaseudun kehittämisohjelman mukaisesti. Maaseutuohjelma tukee maatalousyrittäjiä, maaseudun pk-yrityksiä sekä maaseudun asukkaita, järjestöjä ja kuntia. Maaseutuohjelmassa käytetään EU-rahoituksen lisäksi kansallista rahoitusta. Suomessa on käytössä kaksi maaseutuohjelmaa Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma ja Ahvenanmaan maaseudun kehittämisohjelma. (Maaseuturahasto, 2020a; 2020b.)

Euroopan unionin rahastojen varoja suunnataan maaseutumatkailun ja pk-yritysten tukemiseen, ja näistä aiheista on tehty lukuisia tutkimuksia (esim. Almstedt ym., 2016; Nash ym., 2006; Wanhill, 2000). Euroopan matkailuyrityksistä valtaosa on pieniä ja keskisuuria. Euroopan unioni näkee pk-yrityksiä tukevien projektien rahoittamisen tehokkaana keinona alueiden elinvoimaisuuden edistämiseen erityisesti työllistävyyden ja yrittäjyyden näkökulmasta. (Wanhill, 2000, s. 132–135, 144.) Maaseutumatkailun (*rural tourism*) tukeminen liittyy alueelliseen kehittämiseen ja EU-politiikkaan. Maaseudun kehittämistä ohjaa erityisesti maaseudun poliittinen kehittämisohjelma. Poliittisten asiakirjojen lausumien ja käytännön toimien välillä saattaa kuitenkin olla ristiriitaisuuksia, kuten Ruotsin maaseutumatkailun rahoittamisesta tehty tutkimus osoittaa. Maaseutumatkailua kuvattiin asiakirjoissa tärkeänä kehityskohteena, mutta silti matkailua rahoitettiin verrattain vähän. Maaseudun kehittämisohjelmien rahoituksesta vain pieni osa ohjautui matkailun kehittämiseen. (Almstedt ym., 2016, s. 19–23, 28–29.) Maaseutumatkailun rahoittamisen ongelmallisuus tuodaan esille myös Skotlannin syrjäseutujen matkailun ja nähtävyyksien tutkimuksessa, jonka mukaan rahoituksella ei onnistuttu selättämään kaikkia alueen rakenteellisia heikkouksia (Nash ym., 2006). Tutkimusta varten haastatellut arvioivat rahoituksen vaikuttaneen positiivisesti matkailijoiden määrään ja kohteiden säilyttämiseen liittyvään työhön. Sitä vastoin rahoituksen ei koettu lisänneen alueen työllisyyttä tai elinkeinoelämää. (Nash ym., 2006, s. 250–251, 254–248.)

Euroopan unionin rahoitus pyrkii luomaan alueille, toimialoille ja toimijoille yhtäläiset toimintaedellytykset, mutta rahoituksesta tehdyt tutkimukset kertovat asetettujen tavoitteiden saavuttamisen vaikeudesta. Benedicte Bull (1999) peräänkuuluttaa vaihtoehtoisia vaikutusten mittaamisen malleja, joissa toimijat itse saisivat olla mukana määrittämässä projektien tavoitteita ja arvioimassa niiden toteutumista. Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmien vaikutuksia selvitetään usein ylhäältä alaspäin suuntautuvalla mallilla, jossa ohjelmien onnistumista arvioidaan sen perusteella saavuttavatko ne ennalta määritetyt tavoitteet. Bull selvitti Bornholmin matkailun kehittämisohjelmissa mukana olleiden toimijoiden näkemyksiä. Tutkimuksen tulokset osoittivat rahoitusohjelmien vastaavan konkreettisten ongelmien ratkaisemiseen, kuten hotellien laadun parantamiseen ja matalasesongin vetovoiman nostamiseen. Monimutkaisemmat ongelmat kuten yhteistyön ja innovoinnin kehittyminen eivät ratkenneet pelkästään rahoituksen avulla. Rahoitus ei myöskään korjannut ylitarjonnan ongelmaa, sillä rahoitusohjelmien myötä rakennettiin uusia hotellihuoneita. (Bull, 1999, s. 150, 158–160.) Julkinen rahoitus ei aina tuota toivottuja lopputuloksia, ja osittain tähän on syynä rahoituksen toimeenpanoon liittyvät haasteet (Bull, 1999). Rahoitusohjelmien toimeenpanijat sekä EU:n että paikallisella tasolla haluavat edistää hyviä projekteja, mutta samalla heidän

on noudatettava rahoitusohjelmiin liittyviä sääntöjä. Lisäksi ajankäyttö aiheuttaa haasteita, sillä toimijoiden on samanaikaisesti pysyttävä selvillä kaikista uusista ohjelmiin liittyvistä säännöksistä sekä paikallisten tarpeista. (Bull, 1999, s. 162–163.)

Valtion toimintaa määrittävät talouden näkökulmat

Valtion matkailun edistämistä käsitellään usein markkinatalouden näkökulmasta ja näin tekee myös Egon Smeral (2006), jonka mukaan valtion kehittämistoimet muuttavat markkinoita. Valtion osallistuminen ja puuttuminen matkailuun on oltava perusteltua nimenomaan markkinatalouden näkökulmasta. Valtion puuttuminen matkailumarkkinoihin on hyväksyttävää, mikäli kaikki seuraavat kohdat toteutuvat: markkinoilla vallitsee häiriö, vaihdantakustannukset ovat liian korkeat, valtion toimet edistävät innovointia ja tietoa sekä yleistä taloudellista hyvinvointia. Todellisuudessa viranomaisten on haastavaa todentaa kaikki nämä seikat ennen matkailun kehittämistoimiin ryhtymistä. (Smeral, 2006, s. 10–11, 13.)

Valtion ja maakuntien matkailun kilpailukykyä edistetään *talouspolitiikalla*. Matkailua koskevan talouspolitiikan määrittäminen ei ole yksiselitteistä, sillä matkailu rakentuu yhden markkinan sijaan useista markkinoista. Talouspolitiikan tehtävänä on turvata ja edistää alalla toimivien yritysten toimintakykyä sekä lisäksi hallinnoida matkailuun liittyvää ympäristöä ja paikallisia yhteisöjä. Valtion talouspoliittisista toimista erityisesti verotuksella voidaan vaikuttaa matkailutoimialan kilpailukykyyn. Matkailun kysyntään voidaan vaikuttaa esimerkiksi arvonlisäverolla, majoitukseen liittyvillä maksuilla, kuljetusverolla. Toimialan tarjontaa muovaavat yritysverotus, tuotantoverotus, franchising-verotus ja yksityishenkilöiden tuloverotus. (Feliziani & Monni, 2013, s. 227–229, 234–236.) Matkailussa verotuksella voidaan korjata markkinoiden epätasapainoa ja sen lisäksi ohjata varoja haluttuihin kohteisiin (Pigou, 1920, Felizianin & Monnin, 2013, s. 233, mukaan). Talouspolitiikka ohjaa verotuksen lisäksi julkisten varojen kohdentamista.

Julkisen rahoituksen tehokkuutta valtakunnan tasolla ovat tutkineet Deskins ja SeEVERS (2011). He tutkivat julkisten matkailuorganisaatioiden taloudellista tukemista, ja sen vaikutusta matkailun kasvuun ja Yhdysvaltojen osavaltioiden taloudellisen tilanteen kehittymiseen. Tutkimuksessa läpikäyty osavaltioiden taloudellinen tieto osoitti, että julkisen rahoituksen vaikutukset ovat laajalti riippuvaisia osavaltion matkailusektorin nykytilasta. Julkisen rahoituksen lisääminen voi hyödyttää alueita, joissa on vähemmän matkailutoimintaa. Näillä alueilla lisärahoitus nostaa matkailutoiminnan määrää ja työllisyyttä. Julkisen rahoituksen

lisääminen ei tuota samanlaista hyötyä alueilla, joissa matkailusektori on jo ennestään vahva. Tutkimuksessa ei löydetty yhteyttä matkailun rahoituksen lisäämisen ja osavaltion taloudellisen tilanteen kehittymisen välillä. (Deskins & Seevers, 2011, s. 154–155, 157, 167.)

Tarkasteltaessa matkailun kehittämisen vaikutuksia valtioiden tasolla huomataan matkailun kasvun vaikuttavan talouteen positiivisesti ainoastaan silloin, kun valtion infrastruktuuri on tietyllä tasolla (Cárdenas-García & Sánchez-Rivero, 2015). Teollisuusmaiden osalta tämä tarkoittaa hyvää tieverkostoa, vakaata yleistä turvallisuustilannetta ja panostamista puhelinlinjoihin ja internetliittymiin (Cárdenas-García & Sánchez-Rivero, 2015, s. 623–628). Julkinen sektori investoi matkailun infrastruktuuriin, sillä sitä voivat käyttää sekä matkailijat että paikalliset (Sakai, 2006, s. 277). Marcia Sakain (2006, s. 266) mukaan matkailun infrastruktuuri mahdollistaa matkailutoiminnan ja siihen panostaminen edistää matkailun kehittymistä. Matkailu käyttää julkisen sektorin rahoittamaa tie- ja liikenneinfrastruktuuria, kokoontumistiloja ja urheilupaikkoja. Julkisen sektorin näkökulmasta infrastruktuurin rahoittaminen on ongelmallista, sillä tehdyt investoinnit voivat tuottaa enemmän hyötyä yksityiselle kuin julkiselle sektorille. (Sakai, 2006, s. 266–278.)

Alue- ja paikallistason toiminnan rahoittaminen

Markkinointiorganisaatiot ovat mukana useissa matkailuhankkeissa. Markkinointiorganisaatiot ovat valtakunnallisia, alueellisia ja paikallisia organisaatioita, jotka edistävät matkakohteen matkailua (Lemmetyinen, 2010). Visit Finland edustaa valtakunnallista markkinointiorganisaatiota, House of Lapland on alueellinen organisaatio ja Visit Rovaniemi on paikallinen organisaatio. Lemmetyinen (2010) on tutkinut alueellisten markkinointiorganisaatioiden (*destination marketing organisations DMOs*) roolia EU-rahoitteisissa projekteissa. EU-rahoitus toimii yleensä matkailutoimijoiden välisen yhteistyön käynnistäjänä ja edistäjänä. Tutkimuksen perustana hän käytti verkostoyhteiskunnan teoriaa. Matkailutoimiala muodostaa verkoston, johon kuuluvat sekä julkisen että yksityisen sektorin toimijat. (Lemmetyinen, 2010, s. 129, 131–134.) Tutkimuksessa haastateltiin projekteissa mukana olevia yrityksiä, viranomaisia ja markkinointiorganisaatiota. Tulokset osoittavat markkinointiorganisaation aktiivisen roolin lisäävän projektien tuottamaa arvoa. Sitä vastoin toimijoiden verkostoituminen jää vaatimattomalle tasolle, mikäli projektissa ei ole yhteistyötä hallinnoivaa organisaatiota. Toimijoiden yhteistyö saattaa päättyä projektin loppuessa. Yhteistyön jatkuminen edellyttää toimijoilta vahvaa sitoutumista ja markkinointiorganisaation aktiivista roolia. Tämä voi parhaimmillaan johtaa tilanteeseen, jossa tieto ja kokemukset siirtyvät projektista toiseen.

(Lemmetyinen, 2010, s. 129, 136–138, 149–150.)

Julkisella sektorilla on suuri vaikutus matkailutoimialaan paikallistasolla. Matkailutoimiala hyödyntää julkisen sektorin järjestämää infrastruktuuria, liikennepalveluita ja turvallisuuspalveluita. Lisäksi julkinen sektori markkinoi matkailua ulkomaille ja rahoittaa matkailuprojekteja. (Elliot, 1987, s. 223–232, Andriotisin, 2002, s. 53, mukaan.) Andriotis (2002) on tutkinut paikallisten asukkaiden suhtautumista julkisen sektorin toteuttamiin matkailun kehittämistoimiin Kreetalla. Paikallisten asukkaiden mielipiteitä selvittävän kyselytutkimuksen tulokset osoittivat, ettei asukkailla ollut yhtä kantaa siihen, miten paikalliset viranomaiset ja maan hallitus ovat onnistuneet matkailun kehittämisessä. Andriotis kuitenkin painottaa, että julkisen sektorin on tärkeää huomioida paikallisten asukkaiden mielipiteet matkailun kehittämisessä. Tämä on edellytys julkisen sektorin matkailupolitiikan tehokkaalle edistämislle. (Andriotis, 2002, s. 53, 57–58, 63–65.)

2.2 Keskeiset julkisen hallinnon toimijat Suomessa

Julkinen hallinto tarkoittaa organisaatioita, jotka hoitavat julkisia tehtäviä. Julkisen hallinnon organisaatiot operoivat eri hallinnon tasoilla. Julkinen hallinto toimii demokratian ohjauksessa. (Harisalo, Aarrevaara, Stenvall & Virtanen, 2007, s. 21.) Julkisen hallinnon yhteydessä käytetään termejä *julkinen sektori* tai *julkinen toiminta*, mutta käsitteillä on hiukan eri merkitykset (Pekkola, Haveri & af Ursin, 2016, s. 15-29). Julkinen sektori muodostuu valtioista ja kunnista, ja sektoriin kuulumisen keskeisenä ominaisuutena on julkinen omistus (Pekkola ym., s. 21-22; Tilastokeskus, 2020). Julkista toimintaa voidaan käsitteellistää lukuisilla tavoilla, joita ovat muun muassa rahoitus, omistus, lainsäädäntö, tehtävien muoto, sisältö ja päämäärät. (Pekkola, ym. 2016, s. 20-23).

Suomessa julkiseen hallintoon kuuluu valtio-organisaation julkiset organisaatiot sekä itsehallinnolliset julkiset organisaatiot. Valtio-organisaatioita ovat esimerkiksi valtion virastot ja laitokset. Itsehallinnollisia organisaatioita edustavat esimerkiksi kunnat. Tämä kaksitasoinen julkisen hallinnon kokonaisuus näkyy keskushallinnon ja paikallishallinnon dynaamisena suhteena, jossa keskushallinto pyrkii edistämään kansallisia etuja paikallishallinnon (kunnallishallinnon) keskittyessä alueellisiin seikkoihin. (Nyholm, Haveri, Airaksinen, Tiuhonen & Stenvall, 2016, s. 107-109.) Työssäni tarkastelen valtio-organisaatioiden toimintaa, ja sitä miten ne ohjaavat matkailun julkista rahoitusta. Näkökulmani aiheeseen on valtion ylimpien toimielinten, keskushallinnon, aluehallinnon ja valtion liiketoiminnan tarkastelussa.

Kuvio 2 esittää julkisen hallinnon rakennetta Suomessa. Kuviossa on luokiteltuna keskeiset matkailun rahoitukseen liittyvät julkisen hallinnon toimijat, jotka myöntävät rahoitusta tai vaikuttavat muuten merkittävästi rahoitukseen (ks. esim. Työ- ja elinkeinoministeriö, 2019a). Työ- ja elinkeinoministeriö ja Business Finlandiin kuuluva Visit Finland ovat valtion keskuhallintoa (Valtiokonttori, 2019). MiniMatka-työryhmän voidaan käsittää operoivan keskuhallinnon tasolla. Aluehallintoa edustavat ELY-keskukset ja aluehallintovirastot (Valtionvarainministeriö, 2020a). Maakuntien liitot vaikuttavat aluehallinnon tasolla (Suomi.fi, 2017a). Muita keskeisiä julkisen hallinnon toimijoita matkailun rahoituksessa ovat Finnvera ja kunnat. Seuraavaksi käsittelen tarkemmin edellä mainittujen organisaatioiden toimintaa.



Kuvio 2. Julkisen hallinnon rakenne (soveltaen Suomi.fi, 2016, Nyholm ym., 2016, s. 108 mukaan; Suomi.fi, 2017a; Suomi.fi, 2018; Valtiokonttori, 2019; Valtionvarainministeriö, 2020a)

Valtion keskushallinto

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on Suomen matkailupolitiikasta vastaava keskeinen viranomainen. Ministeriö kehittää matkailutoimialaa yhteistyössä muiden ministeriöiden ja matkailualan toimijoiden kanssa. Lisäksi TEM koordinoi matkailun tukitoimia, valmistelee matkailun lainsäädäntöä ja vastaa valtioiden välisistä matkailuun liittyvistä seikoista.

Matkailun kehittäminen on yhteydessä ministeriön toteuttamaan aluepolitiikkaan. Matkailun edistämiseksi valtionhallinnon tasolla toimii Työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi MiniMatka-matkailutyöryhmä. Työryhmän muodostavat asiantuntijat hallinnon eri aloilta. (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2020b.) Asiantuntijoiden organisaatioiksi mainitaan: Business Finland, Liikenne- ja viestintäministeriö, Maa- ja metsätalousministeriö, Metsähallitus, Opetushallitus, Opetus- ja kulttuuriministeriö, Ruokavirasto, Työ- ja elinkeinoministeriö, Ulkoministeriö ja Ympäristöministeriö (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2019b). Työryhmä valmistelee matkailun asiakokonaisuuksia ja vastaa muiden toimijoiden kanssa Suomen matkailustrategian toimeenpanosta (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2020b).

Visit Finland toimii matkailun asiantuntijana valtakunnallisella tasolla sekä markkinoi Suomea matkakohteena kotimaassa ja ulkomailla. Visit Finland toteuttaa markkinointia yhdessä matkailuelinkeinon kanssa. Visit Finlandin toiminta on valtiorahoitteista. Organisaatio kuuluu osaksi Business Finlandia. (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2020b.) Business Finland on julkisen sektorin toimija, jonka tehtävänä on innovaatorahoituksen ja kansainvälistymispalvelujen tarjoaminen, matkailun edistäminen ja investointien hankkiminen Suomeen. Business Finland kuuluu Team Finland -verkostoon. (Team Finland, 2020a.) Team Finland muodostuu kansainvälistymispalveluita tarjoavista julkisen sektorin toimijoista. Team Finlandin tehtävänä on yritysten kansainvälistymisen tukeminen, jota se toteuttaa tarjoamalla yrityksille muun muassa neuvontaa ja rahoitusta. Team Finlandiin kuuluvat: työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoasiainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, Business Finland (entinen Finpro ja Tekes), Finnvera, Suomen Teollisuussijoitus (Tesi), ELY-keskukset, Patentti- ja rekisterihallitus, Suomalais-Venäläinen kauppakamari, Suomalais-ruotsalainen kauppakamari, Teknologian tutkimuskeskus (VTT), Finnfund, Finnpartnership, Suomen kulttuuri ja tiedeinstituutit. (Team Finland, 2020b.)

Aluehallinto

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) ovat valtion aluehallintoviranomaisia, jotka vastaavat valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtävistä määrätyillä alueilla. 15 ELY-keskusta edistävät alueiden kehittymistä muun muassa tarjoamalla yrityksille neuvontaa, rahoitusta ja kehittämispalveluita, hoitamalla maaseutuun liittyviä asiakokonaisuuksia ja vastaamalla EU:n rakennerahastohankkeista. ELY-keskukset hoitavat tehtäviään yhteistyössä kuuden aluehallintoviraston kanssa. (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2020a.) Aluehallintovirastot (AVI) toimeenpanevat, ohjaavat ja valvovat lainsäädäntöä aluetasolla.

Valtionvarainministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö laativat ja johtavat ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen strategisen tason toimintaa. Strategiatyössä hyödynnetään virastojen strategia-asiakirjaa ja tulossopimusta. ELY-keskusten yleishallinnollinen ohjaus on TEM:n vastuulla. Aluehallintovirastojen yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaa valtionvarainministeriö. (Nyholm ym., 2016, s. 152-153.)

Maakuntien liitot kuuluvat aluehallintoviranomaisiin (Suomi.fi, 2017). Maakunnan liitto on kuntayhtymä, johon kuuluvat maakunnan kaikki kunnat. Suomessa on 18 maakuntien liittoa. Maakuntien liittojen toiminnan järjestyminen ja vastualueet ovat lakisääteisiä. Liittojen lakisääteisiä tehtäviä ovat alueiden kehittäminen ja maakuntakaavoittaminen. Näitä tehtäviä lukuun ottamatta liittojen toiminta perustuu kuntien toimivaltaan (Nyholm ym., 2016, s. 154). Liitot muun muassa valvovat alueidensa etua, toimivat kansainvälisellä tasolla sekä vastaavat pääosin EU:n rakennerahasto-ohjelmista ja rahasto-ohjelmien täytäntöönpanosta. (Kuntaliitto, 2020a.) Liitot hyödyntävät maakuntasuunnitelmaa, maakuntakaavaa ja maakunnallista alueellista kehittämisohjelmaa toiminnassaan. Liitot ovat aluekehitysviranomaisia, jonka toiminnassa ovat keskeistä verkostomaisuus ja verkostojen johtaminen. (Nyholm ym., 2016, s. 155-156.)

Kunnat

Kunnat ovat itsehallinnollisia julkisia organisaatioita. Kuntien tehtävänä on järjestää lakisääteisiä palveluita, jotka liittyvät sosiaali- ja terveydenhuoltoon, opetus- ja sivistystoimeen, ympäristöön ja tekniseen infrastruktuuriin. Näiden lakisääteisten tehtävien lisäksi kunta voi ottaa vastuulleen erilaisia itsehallinnollisia tehtäviä. Kunnan toimenkuvan muodostaa palvelutehtävä, demokratiatehtävä ja paikallistalouden kehittämistehtävä. Kunta on paikallisen itsehallinnon yhteisö, joka mahdollistaa asukkaidensa osallistumisen ja vaikuttamisen. Kunta kehittää paikallistaloutta edistämällä työllisyyttä, elinkeinopolitiikkaa, elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä, toimeentuloa ja osaamista. Kunta toimii paikallisten toimijoiden välisen yhteistyön ja yhteistoiminnan edistäjänä. Laki velvoittaa kuntia kuulumaan maakuntaliittojen lisäksi erityishuoltopiireihin ja sairaanhoitopiireihin. (Kuntaliitto, 2020b; Nyholm ym., 2016, s. 162-163; Valtionvarainministeriö, 2020b.)

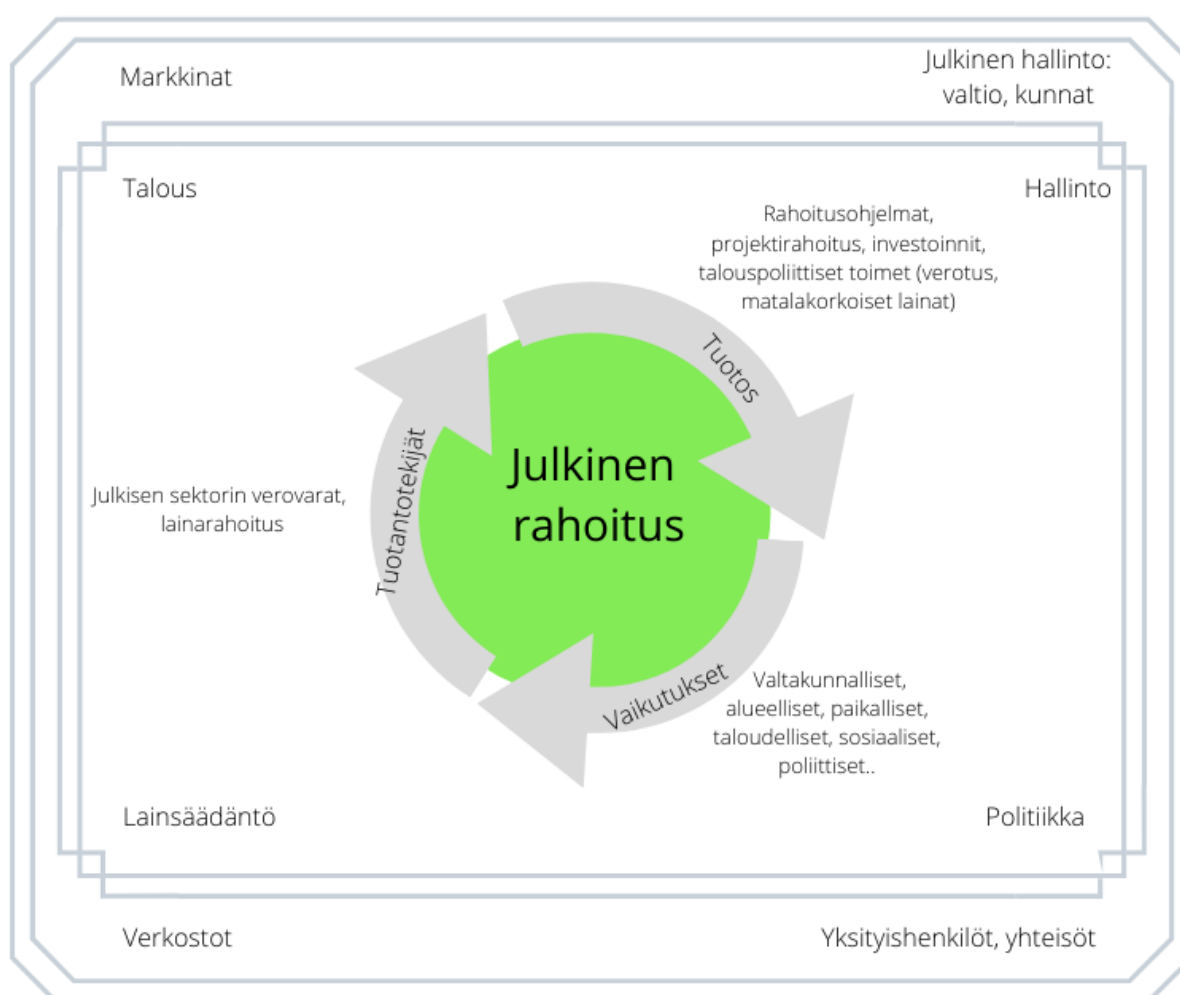
Muut

Valtio-omisteinen Finnvera lainoittaa ja takaa yritystoimintaa sekä tarjoaa yrityksille

vientitakuita. Finnveran toiminta tukee yritysten perustamista, auttaa pieniä ja keskisuuria yrityksiä muutostilanteissa ja edesauttaa yritysten kasvua, kansainvälistymistä ja vientiä. Finnveran toiminta perustuu erityislainsäädäntöön ja valtion elinkeino- ja omistajapoliittisten tavoitteiden noudattamiseen. (Finnvera, 2020.) Finnveran toiminta kuuluu osaksi valtion liiketoimintaa (Suomi.fi, 2017b; Valtioneuvoston kanslia, 2020).

2.3 Rahoituksen kokonaisuus

Matkailun julkinen rahoitus muodostaa kokonaisuuden, johon liittyy lukuisia seikkoja. Kuvio 3 esittää matkailun julkisen rahoituksen prosessia, toimintaympäristöä ja toimijoita. Kuvion voi käsittää yhteenvetona tässä luvussa esittelemästäni matkailun julkisen rahoituksen aikaisemmasta tutkimuksesta ja kirjallisuudesta.



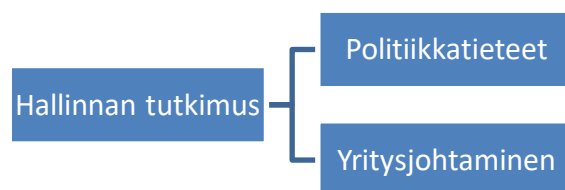
Kuvio 3. Julkisen rahoituksen prosessi, toimintaympäristö ja toimijat (Perustuu ennen muuta Bergmann, 2009, s. 6–9, 25; Bull, 1999; Cooper & Flehr, 2006, s. 71; Hall, 2012; Smeral, 2006, s. 7)

Julkista rahoitusta voidaan kuvata prosessina, johon kuuluvat rahoituksen tuotantotekijät, rahoitustoiminta (tuotos) ja rahoituksen vaikutukset (ks. Rose, 2012, s. 19-21). Julkinen rahoitus kustannetaan verovarjoilla ja valtion lainalla (Bergmann, 2009, s. 6–9, 25), ja nämä seikat muodostavat rahoitusprosessin tuotantotekijät. Julkisen rahoituksen eri muodot rahoitusohjelmat, projektirahoitus, investoinnit ja talouspoliittiset toimet (Cooper & Flehr, 2006, s. 71; Smeral, 2006, s. 7), ovat rahoitusprosessin tuotoksia. Rahoitus vaikuttaa eri alueellisiin tasoihin sekä laajemmin esimerkiksi talouteen ja politiikkaan. Julkinen rahoitus muodostuu talouden, lainsäädännön, politiikan ja hallinnon toimintaympäristössä, jota kuvion sisempi kehä esittää (ks. Bergmann, 2009, s. 6–9, 25). Rahoitukseen vaikuttavat julkisen hallinnon lisäksi markkinat, yksityishenkilöt ja yhteisöt sekä näiden kaikkien toimijoiden muodostamat yhteistyöverkostot, jotka on esitetty kuvion ulommassa kehässä (ks. Hall, 2012).

Matkailun julkisen rahoituksen kirjallisuudessa rahoituksesta piirtyy kuva ilmiönä, johon kuuluvat lukuisat toimijat, toimintatavat ja käsitykset. Tämä viittaa moniulotteiseen verkostotoimintaan. Tutkimuksessani tarkastelen rahoitusta julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin muodostamina (hallinta)verkostoina. Keskityn rahoitusprosessin tuotosten tarkasteluun. Olen tutkimuksessani kiinnostunut valtion toiminnasta ja siitä, miten valtio ohjaa verkostoja. Verkostoja voidaan johtaa metahallinnalla, joka toimii tutkielmani teoreettisena viitekehysenä.

2.4 Hallinnan merkityksiä matkailututkimuksessa

Hallinnalle ei ole tutkimuskirjallisuudessa yksiselitteistä määritelmää, suuntausta ja viitekehystä. Hallinnan empiirisen tutkimuksen muodostuessa lähinnä lukuisista tapaustutkimuksista on yhteinen käsitteellinen viitekehys jäänyt hataraksi. Tämä on kuvaavaa hallinnan tutkimuksessa myös matkailututkimuksessa. Hallinnan tutkimusperinne ja -kirjallisuus jakautuu politiikkatieteisiin ja yritysjohtamiseen. (Ruhanen, Scott, Ritchie & Tkaczynski, 2010, s. 4-6.) Kuvio 4 esittää hallinnan tutkimuksen jakautumista.



Kuvio 4. Hallinnan tutkimus (Ruhanen, Scott, Ritchie & Tkaczynski, 2010, s. 4-6)

Tutkielmani viitekehyksessä painottuu hallinnan poliittinen käsitteellistys, sillä tutkimuskohteeni matkailun julkinen rahoitus liittyy julkisen hallinnon toimintaan ja politiikkaan. Käytän työssäni Rhodesin määritelmää hallinnasta organisaatioiden välisenä itseohjautuvana verkostona, joka on yksi tunnetuimmista hallinnan määritelmistä ja se lukeutuu osaksi politiikkatieteiden tutkimushaaraa. (Rhodes, 1996, s. 658; Ruhanen ym., 2010, s. 4-6.) Yritysjohtamisen mukainen määritelmä hallinnasta käsittää sen yritysten ohjaamisen ja kontrolloinnin järjestelmänä. (Cadbury Report, 1992, s. 15; Ruhanen ym., 2010, s. 4-6). Matkailutoimiala on erityisen mielenkiintoinen hallinnan tutkimuskohde, sillä matkailussa yhdistyvät julkisen, yksityisen ja paikallisen toiminnan tasot (Ruhanen ym., 2010, s. 4-6). Hallinta on paljolti käytetty viitekehys matkailututkimuksessa, jonka osoittavat aiheen laajamittainen tutkimus sekä erilaiset hallinnan luokittelut (Airey, 2015, s. 249-250, 253).

Kirjallisuudessa toistuvat seuraavat hallinnan käsitteellistykset. Hallinnan ja hallinnon termeillä ei tarkoiteta samaa asiaa, joten kyseisiä termejä ei voida käyttää toistensa synonyymeinä. Hallinnalle on tyypillistä ennalta-arvaamattomuus, lisäksi hallinta ei määrity ensisijaisesti hallinnon vallan kautta. Hallinta on monitoimijaista yhteistyötä, joka korostaa toimijoiden välisten suhteiden johtamisen tärkeyttä. Useimmiten toistuvat hallinnan ulottuvuudet sekä politiikkatieteisiin että yritysjohtamiseen perustuvassa hallinnan tutkimuksessa ovat: *tilivelvollisuus, läpinäkyvyys, osallisuus, rakenne, vaikuttavuus ja valta*. (Breda, Costa & Costa, 2006, Ruhanen ym., 2010, s. 5, mukaan; Ruhanen ym., 2010, s. 4-6, 8-12.)

Tutkielmassani tarkastelen matkailuun liittyvää hallintaa verkostomaisena toimintana (ks. Rhodes, 1997). Rhodes (1997) liittää hallinta-termin verkostojen johtamiseen ja käsittää hallinnan yhtenä hallintotavoista. Verkostot muodostavat hallintorakenteen markkinalähtöisen ja hierarkkisen hallintotavan rinnalla ja ne ovat osa laajempaa hallitsemisen järjestelmää. Hallintotavoilla on omat piirteensä ja ne sopivat tiettyihin politiikan osa-alueisiin. (Rhodes, 1996, s. 652-653, 658-660, 666-667; Rhodes, 1997, s. 56-57.) Rhodes toteaa lisäksi kansalaisten roolin kasvavan verkostojen myötä (Rhodes, 1997, s. 58-59), mikä kuvaa näkemykseni mukaan yhteisölähtöistä hallintoa. Myöhemmin kirjallisuudessa verkostot, markkinat ja hierarkiat on käsitetty hallinnan toteuttamisen muotoina eli hallintatapoina (esim. Tensenbel, 2005).

Hall (2012) luokittelee matkailun hallinnan verkostoihin, hierarkiaan, markkinoihin ja yhteisöihin. Luokittelun perustana on valtion rooli, valtion itsesääntely ja poliittisten toimijoiden johtamismahdollisuudet. (Hall, 2012, s. 27, 32-42.) Hallintatavat on koottuna Kuviossa 5.



Kuvio 5. Hallintatavat (Hall, 2012, s. 2, 32-42)

Hallinnan tyypeillä ts. tavoilla on kaikilla omat erityispiirteensä. Hierarkkinen hallinta tarkoittaa perinteistä demokratiaan perustuvaa julkista hallintoa, jossa päätöksenteko ja johtaminen tapahtuvat valtion tasolla. Julkinen ja yksityinen politiikka nähdään erillisinä. Hallinnan tarkoituksena on turvata yhteinen etu. Verkstohallinnassa julkista ja yksityistä toimintaa tai politiikkaa ei ole erotettu toisistaan vaan hallinta ajaa molempien sektorien intressejä. Hallinnan tavoitteena on tehdä verkstotoimijoille suosiollista sääntelyä ja politiikkaa. Yhteisön hallinta valtuuttaa yhteisöjä ja kansalaisia toimintaan. Hallinta perustuu ajatukseen siitä, että yhteisöt ovat päteviä tekemään itseään koskevia päätöksiä ja valtio ei saa puuttua liikaa yhteisöjen toimintaan. Markkinat muodostavat tehokkaan sääntelyjärjestelmän markkinahallinnassa. Taloudellisuus, tehokkuus ja kansalaisten valta kuluttajina ovat markkinahallinnan peruspiirteitä. Hallin tekemän tapaustutkimuksen tulosten perusteella kaikki hallinnan muodot voivat esiintyä yhtä aikaa, joskin toiset hallintatavat ovat vahvemmin edustettuina kuin toiset. Tutkimus osoittaa, että yhteiskuntapolitiikkaa tehdään hallintatapojen risteyksessä. (Hall, 2012, s. 27, 32-42.) Tutkin hallintaa verkstoina, jolloin hallinta hierarkiana, markkinoina ja yhteisöinä jää tutkimukseni ulkopuolelle.

Hallinta-termin sijaan matkailun kirjallisuudessa käytetään yleisemmin termejä matkailupolitiikka, politiikka, päätöksenteko ja suunnittelu, matkakohteen johtaminen. Hallinta on yläkäsite, johon sisältyy sekä matkailupolitiikka, politiikka, päätöksenteko ja suunnittelu että matkakohteen johtaminen. Tämä käsitteiden suhde on esitettyä kuviossa 6.

Matkailupolitiikka, politiikka, päätöksenteko, suunnittelu ja matkakohteen johtaminen ovat kohtuullisen vakiintuneita käsitteitä, jotka määrittävät eri tavoin matkailuun liittyvää toimintaa. Käsitteissä on kuitenkin päällekkäisyyksiä. Esimerkiksi matkailun suunnittelua ja politiikkaa ei voi käsittää toisistaan irrallisina. (Bramwell & Bernard, 2012, s. 1.)



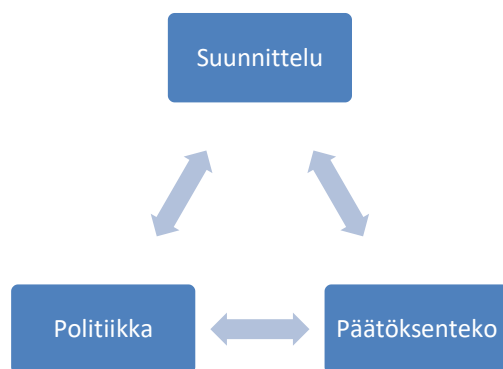
Kuvio 6. Hallinta-termi matkailututkimuksessa (Bramwell & Bernard, 2012, s. 1)

Matkailupolitiikka rakentuu sekä toimialaa edistävästä että horisontaalisesta politiikasta. Matkailupolitiikalla on siis duaalinen rakenne. Toimialaa edistävän politiikan toimet suuntautuvat pelkästään matkailusektoriin. Politiikka pyrkii matkailijamäärien kasvattamiseen ja toimialan rakenteiden kehittämiseen. Toimialaa edistävää politiikkaa on esimerkiksi matkakohteiden kehittämiseen suunnattu taloudellinen tuki. Horisontaalinen matkailupolitiikka on laaja-alaisempaa ja se kohdistuu useampiin sektoreihin. Politiikka tähtää matkailulle suosiollisen toimintaympäristön luomiseen valtion näkökulmasta. Esimerkkinä horisontaalisesta politiikasta on matkailun käyttämän liikenneinfrastruktuurin kehittäminen. (Keller, 2015, s. 268-269, 274.)

Tutkimuskohteeni julkinen rahoitus on matkailupolitiikan instrumentti. Poliitiikan instrumentteja käytetään matkailutoimialan johtamiseen (Logar, 2010, s. 125). *Poliitiikan instrumentit* ovat: kirjallisia politiikan lausuntoja, lainsäädännöllisiä toimia, ministerien ja ministeriöiden puheita, lausuntoja ja lehdistötiedotteita tai näiden aikaansaamaa toimintaa (Airey & Chong, 2011, Aireyn, 2015, s. 250-251, mukaan). Poliitiikan instrumentit voidaan luokitella taloudellisiin, lainsäädännöllisiin tai institutionaalisiin (Logar, 2010, s. 125). Poliitiikan instrumentteja käytetään markkinavirheiden korjaamiseen ja taloudellisen tehokkuuden saavuttamiseksi. Lisäksi instrumenteilla ohjataan ihmisten toimintaa, jotta yhteiset julkiset tavoitteet saavutetaan. Instrumentit määrittävät ja luovat yhteisiä sääntöjä ja ne ovat siten

julkisen toiminnan näkyvä muoto. (Franco Vargas & Roldán Restrepo, 2019, s. 101.)

Matkailupolitiikka muodostuu suunnittelun, päätöksenteon ja politiikan vuorovaikutuksessa, jota kuvio 7 esittää.



Kuvio 7. Suunnittelun, päätöksenteon ja politiikan yhteys (sovellettu lähteistä Hall, 1994, s. 2; Hall, 2008, s. 1, 5, 8-15)

Suunnittelu ja politiikka limittyvät toisiinsa (Hall, 2008, s. 1, 5, 8-15), ja niiden välillä vaikuttaa päätöksenteko. *Suunnittelu* on lähtökohta päätöksenteolle ja toiminnalle (Hall, 2008, s. 1, 5, 8-15). Suunnittelu on prosessi, jossa asetetaan tavoitteet sekä poliittiset päämäärät toiminnalle (Cullingsworth, 1997, s. 5, Hallin, 2008, s. 9, mukaan). *Politiikka* on hallinnon toimia tai toimimatta jättämistä (Dye, 2008, s. 3, Aireyn, 2015, s. 247 mukaan). Poliitiikan keskiössä ovat päätökset ja päätöksenteko. Päätöksiin vaikuttavat ideologiat, päätösten tekijät, instituutiot ja päätöksentekoprosessi (Hall, 1994, s. 2.) Näiden lisäksi politiikkaan kuuluu päätösten toimeenpano (Jaensch, 1992, Hallin, 1994, s. 2, mukaan).

Matkailun ja matkailijan määrittäminen on politiikan ja suunnittelun kannalta keskeistä, koska kyseiset määritelmät kohdentavat politiikkaa (Hall, 2008, s. 1, 5, 8-15). Dredgen ja Jenkinsin (2011) mukaan matkailupolitiikka ja matkailun suunnittelu tapahtuu lukuisten toimijoiden, järjestöjen ja instituutioiden vuorovaikutuksessa. Matkailupolitiikka ja matkailusuunnittelu on kriittinen ja analyttinen prosessi. Matkailupolitiikka ja suunnittelu tapahtuu sosiaalisena prosessina, jonka vuoksi siihen vaikuttavat toimijoiden arvot, kiinnostuksen kohteet ja ideologiat. Hallinnon, yritysten ja yhteisöjen väliset sosiaaliset ja vuorovaikutteiset suhteet määrittävät matkailuun liittyvää päätöksentekoa ja matkailun kehittämisen suuntaa. Matkailupolitiikka ja -suunnittelu tapahtuu ja toteutuu sosiaalisessa maailmassa. (Dredge &

Jenkins, 2011, s. 1-3.)

3. METAHALLINTA VERKOSTOJEN OHJAUSKEINONA

Tutkielmani pääkäsitteenä on metahallinta. Alakäsitteenä on hallinta, jota tarkastelen verkostomaisen toiminnan näkökulmasta (ks. Rhodes, 1997). Metahallinta tarjoaa hyödyllisen näkökulman julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin muodostamien verkostojen ohjaamiseen. Metahallinta on samanaikaisesti sekä kriittinen lähestymistapa hallinnan tutkimukseen että hallinnan toteuttamistapa (Amore & Hall, 2016, s. 109). Tutkielmassani metahallinta jäsentyy hallinnan toteuttamistapana. Seuraavaksi tarkastelen hallinnan muodostumista eri sektoreiden välisenä verkostomaisena toimintana. Tämän jälkeen erittelen verkostojen johtamiseen käytettävän metahallinnan perusteita, valtion roolia metahallinnassa sekä metahallinnan muotoja läheltä ja etäältä tapahtuva ohjauksena.

3.1 Hallintaverkostot

Hallinnan määritelmä

Tutkielmassani tukeudun Rhodesin määritelmään hallinnasta: hallinta tarkoittaa organisaatioiden välisiä itseohjautuvia verkostoja. Hallintaa on näiden verkostojen johtaminen. Verkostot ovat sosiaalisen yhteistyön laajalle levinnyt muoto, ja ne toimivat yli sektorirajojen. Verkostoissa toimivat julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin organisaatiot, ne ovat toisistaan riippuvaisia. Verkostotoimijat ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa keskenään, sillä niillä on tarve vaihtaa resursseja sekä tavoitella yhteisiä päämääriä. Edellä mainittua vuorovaikutusta määrittävät yhteisesti neuvotellut ja hyväksytyt säännöt sekä keskinäinen luottamus. Verkostot ovat itseohjautuvia, mikä tarkoittaa itsenäisyyttä ja oman toiminnan järjestämistä. Verkostojen toiminta on verrattain itsenäistä valtion määräysvallasta, joskin valtio voi ohjata verkostoja. Verkostojen itseohjautuvuuden takia valtion ohjaus on kuitenkin epäsuoraa ja rajoittunutta. Verkostot vastustavat valtion ohjausta, noudattavat omia käytäntöjään ja muokkaavat ympäristöään. (Rhodes, 1997, s. 51-53.)

Rhodes (ks. 1997) käsittelee verkostajohtamista erityisesti valtionjohdon näkökulmasta ja hyödyntää tässä politiikkaverkostojen teoriaa. Politiikkaverkostot kuvaavat hallinnon ja intressiryhmien keskinäisiä suhteita (Marsh & Rhodes, 1992a, Rhodesin, 1997, s. 43-45, mukaan). Verkostojen johtaminen ei koske ainoastaan julkista sektoria, vaan organisaatioiden

välisten suhteiden johtaminen on tärkeää jokaisella sektorilla. Verkostojen johtaminen on eräänlaista peliä, jossa korostuu yhteiseen luottamukseen perustuva strategisuus. Tehokas verkostojohdaminen on implementointia, sopeuttamista ja sopimuksellisuutta. (Rhodes, 1997, s. 52, 56-57.)

Hallintaverkostoteoriat

Tutkielmani teoreettinen viitekehys rakentuu R.A.W. Rhodesin hallinnan teorian lisäksi Bob Jessopin ja Jan Kooimanin käsitteellistyksistä. Tutkimukseni näkökulma hallintaverkostoihin on Sørensenin ja Torfingin (2007a, s. 17-20) luokittelun mukaisesti *keskinäisen riippuvuuden teoriassa* ja *hallinnoitavuusteoriassa*. Hallintaverkostoteoriat ovat koottuina Taulukkoon 1. Rhodesin, Jessopin ja Kooimanin teoriat hallintaverkostoista käsittävät sosiaalisen vuorovaikutuksen perustuvan rationaaliseen laskelmointiin (Sørensen ja Torfing 2007a, s. 17-20). Teoriat ovat tältä osin lähellä toisiaan.

Hallintaverkostoteoriat toimivat perustana sille, miten verkostojen ohjaamista eli metahallintaa toteutetaan (Sørensen ja Torfing 2007a, s. 17-20, 2007b, s. 169). Edellä kuvattujen teorioiden valintaa ohjasi tutkielmani aineistoksi kaavailemani viranomaisasiakirjat, joista käsitteäkseni olisi haastavaa tutkia metahallintaa, kulttuurin määrittämiin sääntöihin pohjautuvana (vrt. *hallintamentaliteettiteoria*, *yhdistymisteoria*) (Sørensen ja Torfing 2007a, s. 17-20, 2007b, s. 169). Kulttuurin määrittämien sääntöjen noudattaminen liittyy toimijoiden rooleihin metahallinnassa (Sørensen ja Torfing 2007a, s. 17-20, 2007b, s. 169), joiden tutkiminen olisi edellyttänyt esimerkiksi toimijoiden haastattelemista.

Taulukko 1. Hallintaverkostoteoriat (Sørensen & Torfing, 2007a, s. 17)

	Laskelmointi	Kulttuuri
Ristiriita	Keskinäisen riippuvuuden teoria <i>Interdependency theory</i> (Rhodes, 1997, Kickert, ym. 1997, Jessop 1998, 2002)	Hallintamentaliteetti teoria <i>Governmentality theory</i> (Foucault 1991, Dean 1999, Rose & Miller 1992)
Yhteistyö	Hallinnoitavuusteoria <i>Governability theory</i> (Mayntz 1991, 1993; Scharpf 1993, 1994, 1997, Kooiman 1993)	Yhdistymisteoria <i>Integration theory</i> (March & Olsen 1995; Powell & DiMaggio 1983, 1991, Scott 1995)

Hallintaverkostoteoriat määrittelevät verkostot, niiden syntymisen ja toimijoita verkostoon sitovat seikat eri tavoin. Keskinäisen riippuvuuden teorian mukaisesti yhteiskunnallinen hallinta on jatkuvaan konfliktiin perustuvaa toimintaa. Keskinäisen riippuvuuden teoriassa hallintaverkostot ovat itsenäisten toimijoiden muodostamia yhteenliittymiä, jotka perustuvat toimijoiden tarpeeseen löytää yhteisiä intressejä ja vaihtaa resursseja. Verkostoihin osallistutaan strategisista syistä. Toimijoiden itsenäisyyden takia verkostotoimintaa määrittävät ristiriidat. Viranomaiset hyödyntävät näitä alhaalta ylöspäin syntyvissä prosesseissa muodostuneita verkostoja julkisen politiikan välineinä. (Sørensen ja Torfing 2007a, s. 16-20.)

Hallinnoitavuusteorian mukaisesti yhteiskunnallinen hallinta perustuu yhteistyöhön. Hallinnoitavuusteoriassa verkostot ovat itsenäisten toimijoiden horisontaalista yhteistyötä, jossa neuvottelu on keskeisessä asemassa. Toimijoiden näkökulmasta verkostoihin osallistuminen on kannattavaa, sillä resurssien yhdistäminen ja yhteistyö luovat etua. Verkostotoiminta edistää toimijoiden välistä luottamusta ja yhteisten toimintasääntöjen kehittymistä, mikä osaltaan helpottaa yhteisten ongelmien ratkaisemista. Verkostoilla voidaan ohjata monimutkaistuvaa yhteiskuntaa. (Sørensen ja Torfing 2007a, s. 16-20.)

3.2 Metahallinnan teoretisointi

Metahallintaa voidaan pitää jatkumona hallinnan teorioille hallinnan toisen polven tutkimuksena (Sørensen & Torfing, 2007a, s. 14-20). Metahallinta-sanana käyttö alkoi yleistyä tutkimuskirjallisuudessa 1990-luvulla ja se on sittemmin saanut yhä enemmän huomioita (Jessop, 2011, s. 2). Termi *meta* viittaa sanoihin takana, yllä ja jälkeen. Kielitieteiden näkökulmasta metahallinnan käsite tarkoittaa hallinnan jälkeen tapahtuvaa toimintaa. (Amore & Hall, 2016, s. 112.) Metahallinnan perusteet ovat rationaalisen valinnan teoriassa ja yhteiskuntatieteellisissä teorioissa, kuten sosiaalisessa konstruktionismissa (Meuleman, 2008, s. 73, Jessopin, 2011, s. 2 mukaan). Rationaalisen valinnan teoria käsittelee yksilön ja yhteisöjen valintojen tekemistä (Kangas, 1994, s. 63-65). Yhteiskuntatieteellisistä teorioista sosiaalinen konstruktionismi tulkitsee maailman muodostuvan vuorovaikutuksessa, jonka vuoksi on olemassa useita todellisuuksia (Jennings, 2009; Jennings, 2010, s. 40-43, 60-61).

Metahallinta perustuu Jan Kooimanin ja Andrew Dunsiren käsitteellistykseen (Jessop, 2011, s. 5-6). Dunsire (1993, s. 11-12) käyttää termiä *co-libration* tai *collibration* toiminnasta, jossa valtionjohto pyrkii vaikuttamaan yhteiskunnallisiin jännitteisiin saavuttaakseen tietyn poliittisen päämäärän. Yhteiskunnalliset jännitteet muodostuvat vastakkaisella kannalla olevien sosiaalisten ryhmittymien välille. (Dunsire, 1993, s. 11-13.) Toisen metahallinnan teoreettisen keskustelun aloittajan, Jan Kooimanin, mukaan *metahallinta* on korkeammalla tasolla tapahtuvaa yhteiskunnallispoliittisten *tarpeiden ja resurssien yhteensovittamista* (Kooiman, 1993b, s. 43-47). Kooimanin käsitteellistyksessä on yhteneväisyyttä Dunsireen, sillä se tuo esiin metahallinnan yhteiskunnallisen ja poliittisen ulottuvuuden. Erona Dunsireen Kooiman ei korosta valtion roolia metahallinnassa, mikä on nähtävissä siinä, miten Kooiman käsittää verkostojen toiminnan.

Kooimanin (1993c, s. 1-4) mukaan yhteiskunnallispoliittinen hallinta (*social-political governance*) tarkoittaa yhteiskunnallisten, poliittisten ja hallinnollisten toimijoiden välistä vuorovaikutusta. Yksittäisillä toimijoilla ei ole mahdollisuutta ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia, mikä peräänkuuluttaa lukuisten toimijoiden osallistumista hallintaan. Vastuut ja työtehtävät jakautuvat julkisen ja yksityisen sektorin välillä hallinnassa (verkostoissa). (Kooiman, 1993c, s. 1-4.) Tässä hallinnoitavuusteoriaan perustuvassa näkemyksessä metahallinnasta korostuu horisontaalisten samalla tasolla olevien toimijoiden välinen yhteistyö (ks. Sørensen ja Torfing 2007a, s. 17-20, 2007b, s. 169). Metatoiminta on kykyä reflektoida, oppia ja *yhteensovittaa korkeammalla tasolla*. Ilman metahallintaa ja metatason sääntöjä hallinta ei kehity (Kooiman, 1993b, s. 43-47.)

Bob Jessop (2018) puolestaan käsittää metahallinnan ratkaisuna hallinnan ongelmiin. Hallinnan epäonnistuminen johtuu pohjimmiltaan siitä, että yhteiskunnallisia suhteita on haastavaa johtaa, ja se muodostuu yhä hankalammaksi yhteiskunnallisten rakenteiden monimutkaistuksessa. (Jessop, 2018, s. 56.) Hallinnan ongelmat ovat kääntäneet huomion siihen, miten itse hallintaa voisi ohjata. (Jessop, 2011, s. 1-2, 12-16). Jessopin metahallinnan teorian yhteys keskinäisen riippuvuuden teoriaan on selkeästi nähtävissä, sillä toimijoiden välistä vuorovaikutusta määrittävät ristiriidat (ks. Sørensen ja Torfing 2007a, s. 17-20, 2007b, s. 169). Metahallinta on laajin näkemys siitä, mitä tarkoitetaan hallinnan olosuhteiden järjestämisellä (Jessop, 2002, s. 240). Metahallinta voidaan käsittää *hallinnan hallintana*. Hallinta tarkoittaa yhteiskunnallisia suhteita ohjaavia rakenteita ja käytäntöjä. Näille suhteille on ominaista monimutkaisuus ja toimijoiden riippuvuus toisistaan. Metahallinta on siten *hallinnan rakenteiden*

ja käytäntöjen koordinoitua. Toisin sanoen metahallinta järjestelee hallintaa ja sen olosuhteita. (Jessop, 2011, s. 1-2, 12-16.) Metahallinta ei ole ylivertainen johtamiskeino, sillä aivan kuten hallinnan eri muodot myös metahallinta on tuomittu epäonnistumaan. Jessop peräänkuuluttaakin metahallinnassa johtamistapaa, jossa reflektointi ja joustavat toimintatavat ovat keskeisessä asemassa. Reflektointi koskee metahallinnan prosessien tarkastelua ja niistä oppimista sekä oman toiminnan kriittistä tarkastelua. Joustava toimintatapa on toimintastrategian sopeuttamista muuttuviin tilanteisiin. (Jessop, 2002, s. 242-244.) Jessop korostaa metahallinnassa Kooimanin tavoin oppimisen ja reflektoinnin merkitystä.

3.3 Valtion rooli metahallinnassa

Tutkielmassani käsitän valtion roolin merkittävänä metahallinnassa (ks. esim. Amore & Hall, 2016, s. 112-113). Valtionjohdon tehtävänä on yhteiskunnallispoliittisen vuorovaikutuksen mahdollistaminen, mikä tarkoittaa valtion vetäytymistä tietyistä tilanteista sekä sellaisen vuorovaikutuksen järjestämistä, joka auttaa järjestelmiä organisoitumaan itsenäisesti. Valtio ei kuitenkaan katoa yhteiskunnasta, sillä monissa yhteiskunnallisissa tapauksissa hallinnon osallisuus on pikemminkin lisääntynyt kuin vähentynyt. Hallinnon tehtävänä on luoda ja ylläpitää sellaista yhteistyötä, joka mahdollistaa vastuiden jakamisen toimijoiden välillä ja ongelmien ratkaisemisen yhdessä. Valtio luo yhteisjärjestelmiä ja ylläpitää niitä. Käytännössä tämä tarkoittaa tiedon, informaation tai instrumenttien käyttämistä, yhteisen vastuun luomista ongelmien ratkaisemiseksi, koordinoinnin ja yhteistyön toteuttamista sekä sanktioiden käyttöä tarvittaessa. (Kooiman, 1993a, s. 255-257, 260-261.)

Valtiolla on tärkeä rooli yhteiskunnallisesti merkittävien seikkojen metahallinnassa. Metahallinta pyrkii johtamaan yhteiskunnallisten suhteiden hierarkiaa, ja saavuttamaan metahallinnassa mukana olevien näkökulmasta optimaalisen tuloksen. Valtion asemaan liittyy myös ristiriitaisuuksia esimerkiksi siinä, mikä on yleisen edun mukaista ja millaisten intressien mukaisesti valtionjohto toimii. (Jessop, 2011, s. 15-16.) Valtiolla on merkittävä ja kasvava rooli metahallinnassa, sillä verkostotoiminta, neuvottelut, konfliktien ehkäiseminen ja koordinoitui tapahtuvat valtion alaisuudessa. Valtio määrittää toimintaa ohjaavat säännöt ja lait sekä varmistaa niiden yhteensopivuuden olemassa olevien järjestelmien ja lakien kanssa. Lainsäädäntöjärjestelmän lisäksi valtion oikeudenkäyntijärjestelmä ohjaa toimijoita haluttuun suuntaan. Valtio johtaa politiikkaverkostoissa käytävää keskustelua, lisäksi valtion hallussa oleva

tieto ja ymmärrys eri organisaatioiden toiminnoista antaa sille etulyöntiaseman myös muussa yhteistoiminnassa. Valtion on mahdollista puuttua vallan epätasaiseen jakautumiseen tuke-
malla heikommassa tilanteessa olevia toimijoita tai järjestelmiä, johon turvaudutaan järjes-
telmän yhtenäisyyden tai yhteenkuuluvuuden takaamiseksi. Valtio yrittää muuttaa toimijoi-
den näkemystä parhaasta yhteisestä strategiasta tai etenemistavasta. Tähän valtio pyrkii vai-
kuttaessaan toimijoiden identiteettikäsitteisiin, resursseihin ja intresseihin. Lisäksi valtio voi
laittaa toimijat poliittiseen vastuuseen hallinnan epäonnistumisista. (Jessop, 2002, s. 242-
243.)

3.4 Metahallinnan muodot

Tutkielmassani käytän metahallinnan luokittelemista neljään eri muotoon, kun tarkastelen
valtion metahallintaa matkailun julkisen rahoituksen verkostojen ohjaamisessa. Metahallin-
nan muodot on esitetty Taulukossa 2.

Taulukko 2. Metahallinnan muodot (Sørensen, 2007, s. 96, suom. Haveri & Pehk, 2008, s. 29)

Metahallinnan muoto	rajoitettu interventio	vahva interventio
etäältä (hands-off)	toimintapolitiikan ja resurs- sien kehystäminen	instituutioiden muotoilu
läheltä (hands-on)	verkostojen edistäminen	verkostoissa osallistuminen

Metahallinnan muodot ovat: *toimintapolitiikan ja resurssien kehystäminen, instituutioiden muotoilu, verkostojen edistäminen, verkostoissa osallistuminen*. Luokittelu perustuu meta-
hallitsijan puuttumisen asteeseen, joka voi olla joko rajoitettua tai vahvaa. (Sørensen, 2007,
s. 96, Haverin & Pehkin, 2008, s. 29, mukaan.) Rajoitetulla interventiolla edistetään verkos-
tojen itseohjautuvuutta, kun taas vahvan intervention muodot puuttuvat verkostojen toimin-
nan sisältöön (Sørensen, 2007, s. 92-96). Lisäksi luokittelu huomioi ohjaako metahallitsija
verkostoja välimatkan päästä (etäällä) vai lähimaastossa tai verkostojen sisällä (lähellä)
(Sørensen, 2007, s. 96, Haverin & Pehkin, 2008, s. 29, mukaan.) Metahallinnan keinot ovat
pikemminkin toisiaan täydentäviä kuin poissulkevia, jonka vuoksi käytännön toiminnassa on

järkevää hyödyntää metahallinnan muotojen yhdistelmää (Sørensen & Torfing, 2007b, s. 180-181).

Näkemys hallintaverkostojen muodostumisesta (hallintaverkostoteoriat) kehystää sitä, miten metahallintaa toteutetaan. Hallinnoitavuusteoria käsittää metahallinnan etäältä tapahtuvana ohjauksena, jonka keinoina ovat kehystäminen ja instituutioiden muotoilu. Keskinäisen riippuvuuden teorian mukaisesti verkostoja ohjataan läheltä verkostoja edistämällä ja verkostoissa osallistumalla. (Sørensen, 2007, s. 89-96, Sørensen & Torfing, 2007b, s. 169-182; Sørensen & Torfing, 2007a, s. 14-21.)

Metahallintaa etäältä (hands-off metagovernance) ovat toimintapolitiikan ja resurssien kehystäminen sekä instituutioiden muotoilu. Metahallitsija ohjaa verkostoja välimatkan päästä, etäältä, jolloin hän ei välttämättä ole suoraan tekemisissä verkoston kanssa. Toimintapolitiikan ja resurssien kehystäminen ovat rajoitettua interventiota, sillä niissä pyrkimys on vaikuttaa verkostojen itsenäisyyteen. Sitä vastoin instituutioiden muotoilussa tavoitteena on itseohjautumisen lisäksi määrittää verkostojen toiminnan sisältöä. (Sørensen, 2007, s. 92-93.)

Toimintapolitiikan kehystämisessä metahallitsija määrittää verkostojen yleiset poliittiset tavoitteet ja hallinnolliset päämäärät. Resurssien kehystämisessä puolestaan verkostolle annetaan käytettäväksi tietty määrä taloudellisia resursseja. Verkosto saa toimia itsenäisesti noudattaessaan metahallitsijan asettamaa toimintapolitiikkaa ja käyttäessään verkostoille osoitettuja resursseja. (Sørensen, 2007, s. 92.) Tällaisessa tilanteessa verkostot toimivat hierarkian varjossa (Scharpf, 1994, s. 40, Sørensenin, 2007, s. 92, mukaan). Verkostojen itsemääräämisoikeutta rajoitetaan, mikäli ne eivät sitoudu tiettyyn poliittiseen agendaan annetuilla taloudellisilla resursseilla. Itsemääräämisoikeuden rajoittaminen tapahtuu hierarkiaa korostamalla (Sørensen, 2007, s. 92; Scharpf, 1994, s. 40-41, 367, Sørensenin & Torfingin, 2007b, s. 173-174, mukaan).

Instituutioiden muotoilulla metahallitsija pyrkii strategioimaan verkostojen vuorovaikutteisuutta ylläpitäviä käytäntöjä (Sørensen & Torfing, 2007b, s. 172-175). Instituutioiden muotoilu tapahtuu metahallitsijan tavoitteiden mukaisella kannuste- ja rangaistusjärjestelmällä, jolla lisätään tiettyjen verkostotoimijoiden välistä yhteistyötä sekä vastavuoroisesti

toimijoiden välistä kilpailua. Käytännössä tämä tarkoittaa verkostojen valintojen ja resurssien strategista ohjaamista. Tällainen instituutioiden muotoilu noudattelee strategisen valinnan teoriaa ja peliteoriaa. (Sørensen, 2007, s. 93, Haverin & Pehkin, 2008, s. 30, mukaan.) Toisenlainen näkemys instituutioiden muotoilusta perustuu sosiologiseen institutionalismiin, jossa diskurssien muotoilu ja tarinankerronta nähdään keskeisinä keinoina. Kyseisen näkemyksen kannattajia ovat March ja Olsen. (Sørensen, 2007, s. 93.) Työssäni tarkastelen instituutioiden muotoilua kannuste- ja rangaistusjärjestelmän kautta, jossa on näkemykseni mukaan yhtymäkohtia työni perustana toimivaan keskinäisen riippuvuuden mukaiseen hallintaverkostoteoriaan. Instituutioiden muotoilu diskursseilla ja tarinankerronnalla on sitä vastoin lähempänä yhdistymisteorian mukaista näkemystä hallintaverkostoista.

Läheltä tapahtuvaa metahallintaa (hands-on metagovernance) ovat verkostojen edistäminen ja verkostoissa osallistuminen. Metahallitsija toimii verkostojen lähimaastossa edistämällä verkostoja tai verkostojen sisällä osallistumalla itse verkostoihin. Verkostojen edistäminen luokituu rajoitetun intervention piiriin, sillä metahallitsija pyrkii vain lisäämään verkostojen itseohjautuvuutta. Verkostoissa osallistuminen on vahvan intervention muoto, sillä metahallitsija pyrkii vaikuttamaan verkostojen toiminnan sisältöön. (Sørensen, 2007, s. 94-96.)

Verkostojen edistäminen on prosessiohjausta, jolla tuetaan verkostotoimijoiden välistä vuorovaikutusta, luottamuksen rakentumista ja edistetään verkostojen mahdollisuuksia hoitaa tehtävänsä ja ratkaista ongelmansa. Prosessiohjausta tarvitaan, sillä itsenäisten toimijoiden muodostamiin verkostoihin kuuluu luontaisesti intressiristiriitoja ja epävakautta. Prosessiohjauksen keinoja ovat: yhteistyön luominen mahdollisten verkoston jäsenten välille, olemassa olevien verkostojen hallinnollinen tukeminen, neuvotteluissa syntyvien konfliktien sovittelu, sellaisten verkostotoimijoiden asian tukeminen, joilla on vain vähän resursseja, tiedon ja vuorovaikutuksen välittäminen verkoston ja metahallitsijan välillä. (Sørensen, 2007, s. 94-96.)

Verkostoissa osallistuminen tarkoittaa metahallitsijan suoraa vuorovaikutusta verkostotoimijoiden kanssa, osallistumista verkostoissa käytäviin neuvotteluihin ja keskusteluihin. Verkostoihin osallistumalla metahallitsija saa tietoa etäältä tapahtuvan metahallinnan keinojen toimivuudesta, jota se voi edelleen käyttää metahallinnan kehittämiseen. Lisäksi metahallitsijalla on mahdollisuus edistää yhteisymmärrystä, kunnioitusta ja luottamusta toimijoihin.

(Sørensen, 2007, s. 94-96.) Metahallitsijan on toimittava verkostossa yhteisesti määritettyjen sääntöjen mukaan eikä hän voi esimerkiksi käyttää hierarkkisen asemansa suomaa valtaa (Sørensen & Torfing, 2007b, s. 170-172).

Metahallinnassa verkostojen ohjaus tapahtuu joko läheltä tai etäältä. Verkostojen ohjaaminen voi olla 1. vahvasti interventionistista, jolloin metahallitsija vaikuttaa toiminnan sisältöön tai 2. lievempää, jolloin tuetaan verkostojen mahdollisuuksia itseorganisoitumiseen. (Sørensen, 2007, s. 92-96.)

4 ASIAKIRJOJEN TEORIAOHJAAVA SISÄLLÖNANALYYSI

Tutkimukseni aineiston muodostavat matkailun julkiseen rahoitukseen liittyvät viranomais-ten asiakirjat. Asiakirjat palvelevat moninaisia tarkoituksia. Ne ovat osa julkisen hallinnon toimintaa, suuntaavat rahoituksen jakautumista ja viestivät toiminnasta ulkopuolisille. Asiakirjat kuvaavat julkisen hallinnon toimintaa viranomaisten käyttämällä kielellä. Asiakirjoista on mahdollista tutkia julkisen hallinnon toimintaa metahallinnan näkökulmasta. Käytän asiakirjojen analysointiin teoriaohjaavaa sisällönanalyysia, jolla tutkin asiakirjojen julkiseen rahoitukseen liittyviä merkityksiä. Tutkielmani toteuttamisessa tukeudun kriittisen realismin mukaiseen tieteen maailmankuvaan. Tämä luku sisältää viranomaisasiakirjojen esittelyn tutkimusaineistona sekä niiden analysoinnin teoriaohjaavalla sisällönanalyysilla. Kerron lisäksi tutkimuksen luotettavuudesta ja tutkimusetiikasta.

4.1 Kriittinen realismi tutkimuksen lähtökohtana

Tieteellinen tutkimus perustuu paradigmaan, joka tarkoittaa tieteen maailmankuvaa tai tieteen muodostamaa käsitysjärjestelmää maailmasta (Kuhn, 1962, Slevitchin, 2011, s. 74, mukaan). Paradigma voidaan kuvata myös seuraavasti: se on kognitiivinen näkökulma tai tieteenalan jakama uskomusjoukko (Slevitch, 2011, s. 74). Tutkielmani paradigmana toimii kriittinen realismi, joka suuntaa tutkimukseni tekemistä, aineiston keräämistä ja tiedon rakentamista aineiston pohjalta (Jennings, 2010, s. 34). Kriittistä realismia pidetään realismin ja relativismin välimuotona (Jennings, 2009, s. 674-675). Realismin mukaan on olemassa ihmismielestä riippumaton todellisuus, jota voidaan tutkia. Realismi pyrkii ymmärtämään todellisuuden olemusta. Relativismissa todellisuuden käsitetään muodostuvan kontekstisidonnaisesti, jonka vuoksi on olemassa useita kokemuksellisia todellisuuksia. Kriittisessä realismissa todellisuuden olemuksen ymmärtäminen eli ontologiset lähtökohdat ovat keskeisimmässä asemassa, jonka vuoksi tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita yhteiskuntaa mahdollistavien seikkojen tarkastelusta. (Platenkamp & Botterill, 2013, s. 118-120.)

Kriittinen realismi pohjautuu tieteenfilosofisille teeseille, joiden mukaan todellisuus on kerroksellista (ontologia), tieto on suhteellista ja rationaalisuutta voidaan arvioida (epistemologia) (Platenkamp & Botterill, 2013, s. 112; Poutanen, 2005, s. 182-183). Todellisuuden kolme kerrosta muodostuvat reaalisesta, aktuaalisesta ja empiirisestä todellisuudesta (Poutanen, 2005, s. 182-183). Roy Bhaskar määrittelee todellisuuden kerrokset seuraavasti. Reaalinen

todellisuus muodostuu tapahtumia tuottavista mekanismeista. Aktuaalinen viittaa todellisuuden tapahtumiin. Todellisuudessa tapahtuu asioita meidän kokeminamme sekä kokemuksellisuutemme ulkopuolella. Empiirinen tarkoittaa kokemuksellista tietoa todellisuudesta. (Bhaskar, 1978, s. 13, Platenkampin & Botterillin, 2013, s. 119, mukaan.) Todellisuuden tasot ovat toisiaan täydentäviä. Kriittisessä realismissa ”tieteelliset teoriat kuvaavat maailmassa vaikuttavia mekanismeja”. (Kuusela, 2006, s. 10-11.)

Tutkielmallani pyrin tuottamaan tietoa, joka kuvaa hallinnan mekanismeja eli reaalista todellisuutta. Hallinnan mekanismit vaikuttavat siihen, miten valtio toteuttaa metahallintaa matkailun julkisessa rahoituksessa ja miten valtion metahallinta ilmenee empiirisessä todellisuudessa. Käsitän matkailun julkisen rahoituksen asiakirjat havaittuina (empiirinen todellisuus) ja aktivoituneina (aktuaalinen todellisuus) reaalisen todellisuuden mekanismeja ilmentävinä ilmiöinä (Gorski, s. 665).

Kriittisen realismin mukaan maailma rakentuu kyseenalaistettavista totuuksista, jotka ovat sosiaalisen ja historiallisen kontekstin tuottamia (Jennings, 2009, s. 674-675). Tutkielmassani esittämäni metahallinnan kuvauksen pätevyyttä voidaan arvioida suhteessa muihin kontekstisidonnaisesti syntyneisiin väittämiin (ks. Botterill & Platenkamp, 2013, s. 120-121). Tietoa pidetään pääasiallisesti objektiivisena, mutta tutkijan mahdollista vaikutusta tuotettuun tietoon ei ole poissuljettu (Jennings, 2009, s. 674-675). Kriittinen realismi pyrkii olemaan arvovapaata, mutta suuntaus tunnustaa arvojen voivan vaikuttaa tutkimukseen (Jennings, 2010, s. 60-61). Tutkielmaani vaikuttaa kiinnostukseni julkisen sektorin roolista matkailutoimialan kehittäjänä ja muovaajana. Tutkielmallani pyrin lisäämään tietoa matkailun julkisen rahoituksen hallinnasta. Tämä tiedonintressini on arvojeni sävyttämää. Arvoni ovat länsimaisen kulttuuriympäristön mukaisia, jonka vuoksi käsitän esimerkiksi demokratian, yksilönvapauden ja avoimuuden tärkeänä osana yhteiskunnan järjestäytymistä. Tutkielmassani minun ei ole mahdollista täysin irrottautua tästä arvopohjasta vaan se vaikuttaa siihen, että käsitän julkisen hallinnon läpinäkyvyyttä lisäävän tiedon tuottamisen tärkeäksi tavoitteeksi.

Kriittinen realismi pyrkii ylittämään sosiaalitieteissä vallitsevan metodologisen vastakkainasettelun, joka koskee selittämistä ja ymmärtämistä (Kuusela, 2006, s. 9; Töttö, 2006, s. 73). Kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen tutkimusmetodologian on perinteisesti käsitetty perustuvan toisistaan eroaviin ontologisiin ja epistemologisiin lähtökohtiin (esim. Slevitch, 2011). Kriittinen realismi voidaan käsittää yhteiskuntatieteellisenä tutkimusohjelmana, joka yhtenäistää

yhteiskuntatieteiden filosofian, teorian ja tutkimuksen johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi (Poutanen, 2005, s. 181-183). Andrew Sayerin (2000) mukaan yhteiskunnalliset ilmiöt ovat kontekstiriippuvaisia ja niitä täytyy ymmärtää, mutta tämä ei poissulje ilmiöiden kausaliteetin selittämistä. Kriittisen realismin mukaisessa tutkimuksessa keskeistä on käsitteellinen ajattelu ja teoretisointi. Tutkijan on pystyttävä erittelemään tutkimuskohteeseen liittyvät käsitteellistykset ja niiden taustaoletukset, ja näiden vaikutukset tutkimuksella tuotettavaan tietoon (Sayer, 2000, s. 18-19, 26-27).

Sayer (2002, s. 19-21) jakaa tutkimuksen käsitteellistämisen tavan *ekstensiiviseen* ja *intensiiviseen*. Ekstensiivisellä tutkimuksella pyritään vastaamaan tutkimuskysymyksiin ominaisuuksien jakautumisesta, samankaltaisuudesta ja eroavaisuuksista isoissa joukoissa. Ekstensiivisen tutkimuksen kohteena ovat taksonomiset ryhmät. (Sayer, 1992, s. 243, Sayerin, 2000, s. 21, mukaan; Sayer, 1984, s. 244, Töttön, 2006, s. 64, mukaan.) Töttön (2006) mukaan taksonomisia ryhmiä yhdistää määrätty ominaisuus, kuten samana vuonna syntyminen. Taksonomisen ryhmän koko voidaan määrittää tarkasti etukäteen. (Töttö, 2006, s. 64.)

Intensiivinen tutkimus tarkastelee ryhmän jäsenten vuorovaikutusprosessia, prosessin kulkua sekä myös prosessin syitä ja vaikutuksia. Intensiivistä tutkimusta käytetään kausaalisten ryhmien tutkimiseen. (Sayer, 2002, s. 19-21; Sayer, 1992, s. 243, Sayerin, 2000, s. 21, mukaan; Sayer, 1984, s. 244, Töttön, 2006, s. 64, mukaan.) Kausaalisen ryhmän jäseniä yhdistää jokin tietty asia, kuten esimerkiksi harrastus. Kausaalisen ryhmän jäsenten lukumäärää tai ominaisuuksia ei voida tietää etukäteen. (Töttö, 2006, s. 64.)

Tutkielmassani otan aineksia intensiivisestä tutkimuksesta. Käsitän matkailun kehitystoiminnan verkostoina, joissa ovat mukana julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijat. Verkostot muodostavat kausaalisia ryhmiä. Ryhmien toimijoita yhdistävä seikka on matkailun kehitystyö. Olen kiinnostunut valtion toiminnasta ryhmän vuorovaikutusprosessissa, miten valtio johtaa verkostoja metahallinnalla. Tutkimustieto metahallinnasta matkailun julkisessa rahoituksessa on vähäistä, jonka vuoksi koen tärkeäksi keskittyä tutkielmassani prosessin kulun tutkimiseen. Valtion metahallinnan syiden ja vaikutusten sisällyttäminen tutkimukseen on turhan laaja tavoite käsillä olevan työn pituiseen tutkielmaan. Toisaalta syiden ja vaikutusten erottaminen prosessista voi osoittautua käytännössä mahdottomaksi.

Mäkelän (1990, s. 42) mukaan yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen tarkoituksena on muodostaa tutkimusilmiöstä tarkka kuvaus, ja tämä on myös tutkielmani tavoite. Tutkimusmenetelmien valinnassa on huomioitava tutkimuskohteen ominaisuudet sekä tutkijan tiedonintressi (Sayer, 2000, s. 19). Tutkielmallani en pyri täysin intensiivisen tutkimuksen mukaisesti tuottamaan kausaalisia selityksiä asioista ja tapahtumista (Sayer, 1992, s. 243, Sayerin, 2000, s. 21, mukaan), vaan pikemminkin kuvaamaan tutkimuskohdettani valtion metahallintaa verkostoissa tapahtuvana vuorovaikutusprosessina. Tutkielmani tarkoitus ei kuitenkaan ole ekstensiivisen tutkimuksen mukainen yleistävän kuvauksen tuottaminen prosessien toiminnasta (Sayer, 2000, s. 21). Tutkielmani toteutus on laadullisen metodologian mukaista, jota ohjaa intensiivisen tutkimuksen mukainen käsitys tutkimusilmiön käsitteellistämisestä. Intensiivisessä tutkimuksessa voidaan käsittää olevan yhteyksiä laadullisen tutkimusperinteeseen (Töttö, 2006, s. 64), jonka vuoksi ei ole mielestäni ongelmallista yhdistää tutkielmassani intensiivisen tutkimuksen mukaista käsitteellistämistä ja laadullisen tutkimuksen näkökulmia.

Intensiivisessä tutkimuksessa käytetään laadullisia menetelmiä (Sayer, 1984, s. 244, Töttön, 2006, s. 64, mukaan). Tutkielmassani käytän menetelmänä laadullista sisällönanalyysia. Laadullisessa sisällönanalyysissa keskeistä on merkitysten etsiminen teksteistä. Sisällönanalyysi pyrkii tuottamaan tiivistetyn kuvauksen tutkimusilmiöstä. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 117.) Tutkin tekstien matkailun julkiseen rahoitukseen liittyviä merkityksiä, jotta voin tuottaa kuvauksen rahoituksen metahallinnasta. Valitsin laadullisen sisällönanalyysin menetelmäksi, sillä tutkimuskysymyksiini metahallinnan prosessin muodostumisesta on mahdollista vastata tutkimalla tekstien sisältöä. Tutkin sitä, mitä teksteissä sanotaan. En ole niinkään kiinnostunut siitä, miten asiat sanotaan eli tekstien diskursiivisesta, narratiivisesta tai retorisetä ulottuvuudesta. Aineistolle esittämäni kysymykset koskevat *rahoituksen, toimijoiden yhteistyön, valtion toiminnan ja asiakirjojen roolin kuvaamista, määrittymistä ja kontekstia*.

4.2 Viranomaisasiakirjat tutkimusaineistona

Aineistoni koostuu kymmenestä matkailun julkiseen rahoitukseen liittyvästä viranomaisasiakirjasta, jotka olen kerännyt viranomaisten internet-sivuilta. Asiakirjat kertovat matkailun rahoitukseen liittyvien keskeisten julkisten organisaatioiden toiminnasta (kyseisistä organisaatioista ks. esim. Talonen, Laiho & Pallonen, 2000, s. 11, 89–92; Työ- ja elinkeinoministeriö, 2019a). Viranomaisasiakirjat voidaan luokitella *viranomaisen hallussa oleviin, viranomaisen*

laatimiin tai viranomaiselle toimitettuihin asiakirjoihin. Viranomaisten hallussa olevat asiakirjat ja tallenteet ovat yleensä julkisia. Asiakirjojen sisältämä tieto voi myös olla pyydettyssä saatavaa, osittain julkista tai salaista. Viranomaisten asiakirjoihin sovelletaan julkisuuslakia. Julkisuuslaki koskee valtion, kuntien ja muiden julkisyhteisöjen toimintaa. Asiakirjat voidaan luokitella kirjallisiin asiakirjoihin ja sähköisiin tallenteisiin. Kirjalliset asiakirjat ovat muun muassa selvityksiä, suunnitelmia, esityksiä, kertomuksia, sopimuksia. (Mäenpää, 2016, s. 59-62, 70-76, 109, 135-146.) Tutkimukseni aineistona on kirjallisia viranomaisasiakirjoja, jotka ovat luonteeltaan julkisia.

Aineistoon vaikuttavat sen tuottamishdot. Tuottamishdoilla tarkoitetaan tutkijan vaikutusta aineiston tuottamistilanteessa sekä aineistoa osana laajempaa yhteiskunnallista kontekstia. (Mäkelä, 1990, s. 47-49.) Asiakirjat ovat valmista aineistoa, joiden tuottamiseen en ole itse vaikuttanut (Jennings, 2010, s. 73-78). Tutkijana olen kuitenkin vaikuttanut siihen, millaista aineistoa tutkimuksessa on mukana. Aineisto rajoittaa metahallinnasta tehtäviä päätelmiä. Kaikkia rahoitustoimijoita tai -ohjelmia kuvaavia asiakirjoja ei ollut mahdollista sisällyttää aineistoon. Tutkimusaineiston keruussa pyrin kuitenkin monipuolisuuteen, jotta metahallinnasta aineiston perusteella tekemäni päätelmät olisivat mahdollisimman kattavia. Aineistot ovat yhteiskunnallisesti ja kulttuurisesti paikantuneita (Mäkelä, 1990, s. 47-48). Aineistot kertovat sisältönsä lisäksi aineiston tuottaneista instituutioista, organisaatioista ja käytännöistä. Aineiston kontekstin hahmottaminen auttaa tutkittavan ilmiön käsitteellistämisen lisäksi arvioimaan aineistoista tehtyjen havaintojen yleistettävyyttä. (Ronkainen ym., 2011, s. 109-112.) Asiakirjat ovat osa viranomaistoimintaa, mutta ne toimivat myös toiminnan tiedottamisessa ulkopuolisille (Ronkainen ym., 2011, s. 109-112). Viranomaisten viestintä on tarkkaan harkittua ja toimintaa säätelevät lukuisat lait, ohjeistukset ja suositukset (ks. esim. Valtionhallinnon viestintäsuositus, 14/2016). Viranomaisasiakirjojen sisältö ja käyttö ovat tiukasti lainsäädäntöön sidottuja. Aineistosta tehtyjä havaintoja hallinnasta ja metahallinnasta on tarkasteltava julkisen hallinnon toiminnan kontekstissa. Asiakirjat rajoittuvat virallistetun toiminnan näkökulmaan. Viranomaisasiakirjoista on mahdollista tutkia matkailun julkisen rahoituksen sisältöä sekä viranomaistoimintaa rahoitukseen liittyen.

Tutkielmassani käsitän viranomaisasiakirjat *selontekoina* metahallinnasta matkailun julkisessa rahoituksessa. Selonteon määritelmässä tukeudun John Heritageen, joka toteaa niistä seuraavasti:

Jos selontekoja pidetään luotettavina, niitä pyritään yleensä käsittelemään kuvaamaansa toimintaa vastaavina seikkoina (Heritage 1983), tai niiden kertomista asioista pyritään rakentamaan sosiaalisen rakenteen analyysia (Gilbert & Abell 1983). Tässä viitekehyksessä toimijoiden selontekoja käsitellään niissä kuvattujen toimintojen, motiivien ja olosuhteiden *edustajina*. (Heritage, 1996, s. 205-206.)

Ymmärrän selonteot, viranomaisasiakirjat, luotettavina. Asiakirjoissa kuvattu viranomaistointi (hallinta) liittyen matkailun julkiseen rahoitukseen vastaa valtion empiirisessä todellisuudessa toteuttamaa rahoituksen hallintaa sekä rahoituksen muodostumisen olosuhteita. Viranomaisasiakirjoja voi käyttää tutkimuksessa aineistona sen ymmärtämiseksi, miten matkailun julkisen rahoituksen hallinnan vuorovaikutusprosessi rakentuu. Selonteolla en tässä merkityksessä tarkoita julkisen hallinnon selontekoja asiakirjatyyppinä.

Tutkimukseni aineisto voidaan jaotella kolmeen eri asiakirjatyyppiin, joita ovat strategiat, kehittämis- ja rahoitusohjelmat sekä muut asiakirjat (Taulukko 3). *Suomen matkailustrategia* on valtakunnallinen matkailun kehittämistä ohjaava asiakirja. *Lapin matkailustrategia* on Lapin alueen matkailun kehittämisen suunnitelma. *Aluehallintovirastojen (AVI) ja Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia* ohjaa aluehallinnon toimintaa valtakunnallisesti. Aluehallinnon strategiaan liittyy läheisesti ELY-keskuskohtaiset tulostavoiteasiakirjat, jotka ohjaavat ELY-keskusten toimintaa. Valitsin aineistoon mukaan *Lapin ELY-keskuksen tulostavoiteasiakirjan*. Kaikki edellä mainitut asiakirjat ovat voimassa vuonna 2020.

Kehittämis- ja rahoitusohjelmia aineistossani edustaa *Lapin maakuntaohjelma*, joka on Lapin maakunnan kehittämistä ohjaava asiakirja. Maakuntaohjelman sisältöä laajentavat *maakuntaohjelman liitteet* sekä *maakuntaohjelman toimeenpanosuunnitelma*. Maakuntaohjelman liitteissä käsitellään tarkemmin varsinaisessa ohjelmassa esitettyjä kohtia. *Toimeenpanosuunnitelma* on maakuntaohjelman toteuttamisen asiakirja, joka sisältää maakunnassa toteutettavat hankkeet, kokonaisuudet ja rahoittamista koskevat seikat. Kaikki edellä kuvatut kehittämis- ja rahoitusohjelmat ovat voimassa vuonna 2020.

Muihin asiakirjoihin kuuluu esitys ja kaksi selvitystä. *MiniMatkan ehdotus tulevaan hallitusohjelmaan* on poikkihallinnollisen asiantuntijaryhmän esitys matkailun edistämiseksi. *Selvitys kotimaanmatkailun kehittämistarpeista* on kehittämistarpeita, vastuutahoja ja toimenpiteitä kartoittava tutkimus. *Selvitys Suomen matkailuorganisaatioiden toimintamalleista* kertoo matkailun alueellisten organisaatioiden toiminnasta. Nämä asiakirjat ovat vuodelta 2019.

Taulukossa 3 on listattuna asiakirjat, asiakirjatyypit, kuvaus asiakirjojen sisällöstä sekä asiakirjojen vastuuviranomainen tai julkaisija. Tutkimuksessani tarkastelen metahallintaa valtio-organisaatioiden toteuttamana, joilla tarkoitan valtion ylimpiä toimielimiä, keskushallintoa, aluehallintoa ja valtion liiketoimintaa (Suomi.fi, 2016, Nyholm ym., 2016, s. 108 mukaan; Suomi.fi, 2017; Suomi.fi, 2018; Valtiokonttori, 2019; Valtionvarainministeriö, 2020a). Työ- ja elinkeinoministeriö, MiniMatka, Visit Finland, ELY-keskukset ja maakuntien liitot ovat kaikki edustettuina aineistossa. Itsehallinnollisten julkisten organisaatioiden (kunnat) toiminnasta kertovat asiakirjat (esim. *Selvitys suomen matkailuorganisaatioiden toimintamalleista*) ovat mukana aineistossa laajemman käsityksen saamiseksi metahallinnasta. Asiakirjat löytyvät listattuna myös tutkimuksen liitteistä (Liite 1).

Taulukko 3. Tutkielman aineistona toimivat asiakirjat asiakirjalajeittain, asiakirjojen julkaisijat ja kuvaus asiakirjojen sisällöstä

Asiakirjatyypit	Vastuuviranomainen/ julkaisija	Kuvaus
Strategia		
Yhdessä enemmän – kestävä kasvua ja uudistumista Suomen matkailuun: Suomen matkailustrategia 2019-2028 ja toimenpiteet 2019-2023	Työ- ja elinkeinoministeriö	Valtakunnallinen matkailun kehittämistä ohjaava asiakirja
Lapin matkailustrategia 2020-2023	Maakuntaliitto Lapin liitto	Lapin alueen matkailun kehittämissuunnitelma
Aluehallintovirastot ELY-keskukset strategia 2020-2023: Kestävä tulevaisuutta tekemässä – ihmisten ja alueiden parhaaksi	Valtionvarainministeriö ja TEM	Aluehallinnon toimintaa ohjaava asiakirja
Lapin ELY-keskus tulostavoiteasiakirja 2020	Valtionvarainministeriö ja TEM Lapin ELY-keskus	Lapin ELY-keskuksen toimintaa ohjaava asiakirja
Kehittämisen- ja rahoitusohjelma		
Lappi-sopimus- Lapin maakuntaohjelma 2018-2021	Maakuntaliitto Lapin liitto	Lapin maakunnan kehittämisen asiakirja

Lappi-sopimus 2018-2021 liitteet	Maakuntaliitto Lapin liitto	Maakuntaohjelman liitteet
Lappi-sopimus - Maakuntaohjelman toimenpanosuunnitelma vuosille 2019-2020	Maakuntaliitto Lapin liitto ja Maakunnan yhteistyöryhmä	Maakuntaohjelman toteuttaminen sis. hankkeet, kokonaisuudet, varojen käyttö
Muut asiakirjat		
Matkailun poikkihallinnollisen asiantuntijaryhmän MiniMatkan ehdotuksia...: Matkalla kohti vastuullista kasvua helmikuu 2019	Työ- ja elinkeinoministeriö	Poikkihallinnollisen asiantuntijaryhmän esitys matkailun edistämiseksi
Selvitys kotimaanmatkailun kehittämistarpeista 2019	Työ- ja elinkeinoministeriö	Kehittämistarpeita, toimenpiteitä ja vastuutahoja kartoittava tutkimus
Selvitys Suomen matkailuorganisaatioiden toimintamalleista 2019	Visit Finland (Business Finland)	Matkailun alueellisten organisaatioiden toiminnasta tehty selvitys

4.3 Teoriaohjaavan sisällönanalyysin eteneminen

Sisällönanalyysi voidaan jaotella aineistolähtöiseen, teoriaohjaavaan ja teorialähtöiseen (Eskola, 2001; 2007, Tuomen & Sarajärven, 2009, s. 95-96, mukaan). Tutkimuksessani käytän *teoriaohjaavaa sisällönanalyysia*. Tässä analyysimenetelmässä teoria toimii aineiston analyysin apuna. Tutkijan aikaisempi tietämys aiheesta vaikuttaa aineiston analyysiin, ja auttaa löytämään aineistosta uutta tietoa ja käsitteellistysä. Analyysia tehtäessä analyysiyksiköt valitaan aineistosta eikä teoriasta kuten *teorialähtöisessä* analyysissa. Aineistolähtöisesti muodostetut alaluokat sovitetaan teoriasta valmiina tuotuihin ylä- ja pääluokkiin. Aineistosta tehdyt havainnot jaotellaan siis teoriaa mukaillen. Teoriaohjaavassa analyysissa tutkija noudattaa abduktiivisen päättelyn logiikkaa, jossa ajattelussa vaihtelevat aineistolähtöisyys ja valmiit teoreettiset mallit. (Tuomi & Sarajärvi, 2009, s. 95-100.) Valitsin teoriaohjaavan sisällönanalyysin aineistoni analyysitavaksi seuraavien seikkojen vuoksi. Metahallintaa voidaan hahmottaa aikaisemmasta tutkimuksesta ja kirjallisuudesta, mutta sitä on tutkittu matkailun julkisen rahoituksen osalta vähän. Halusin analyysissani pysyä avoimena aineistolle enkä rajoittua

tiukasti aikaisempaan metahallinnan teoriaan, jotta analyysissä olisi mahdollisuus muodostaa uusia näkökulmia aiheeseen. Aineistoanalyysin tekeminen teorialähtöisesti aikaisemman tiedon perusteella luodulla teoreettisella mallilla tai kehyksellä (Tuomi & Sarajärvi, 2009, s. 97), ei siis tullut kyseeseen. Toisaalta hallinnan ja metahallinnan ollessa moninaista ja monikerroksellista aineistolähtöiseen analyysiin tukeutuminen olisi ollut todella haastavaa, minkä vuoksi koin, että teorian tuominen aineistoyksikköjen luokitteluun auttaisi ymmärtämään metahallintaa kokonaisuutena.

Aloitin analyysin lukemalla asiakirjat läpi muutamaan kertaan ja perehtymällä niiden sisältöön (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 123), minkä jälkeen suoritin aineiston ensimmäisen rajauksen. Asiakirjojen yhteenlaskettu sivumäärä oli 452 sivua sisältäen tekstin lisäksi kuvia, kuvioita, taulukoita, liitteitä ja lähdeluetteloita. Kuvat ja lähdeluettelot jäivät analyysini ulkopuolelle, sillä niissä ei ollut tutkimustehtäväni – matkailun julkisen rahoituksen metahallinnan prosessin – kannalta mielenkiintoista sisältöä. Rajasin aineistoni ulkopuolelle strategioiden vaikutuksia käsittelevät luvut (mm. Lapin matkailustrategia luku 6, Suomen matkailustrategia liitteet 4-5), koska tutkielmani näkökulma ei ole vaikutusten tutkimisessa. Lisäksi Selvitys matkailuorganisaatioiden toimintamalleista asiakirjan osalta jätin pois luvut 2, 4 ja 5, sillä niissä oleva tieto oli joko epäselvää tai ei relevanttia. Luku 2 kertoi vuosien takaisesta tilanteesta ja toiminnan järjestymisestä ulkomailla. Luku 4 sisälsi selvityksen toteuttajien tekemän toimintamallien analyysin, mutta analyysin perusteita ei tuotu esille ja se jäi hajanaiseksi erilaisten esimerkkien selostukseksi. Luku 5 sisälsi suosituksia, mutta suositusten antaneen konsultin työryhmän rooli jäi asiakirjassa verrattain epäselväksi.

Aineiston analyysin ensimmäinen vaihe on pelkistäminen, jossa aineistosta etsitään tutkimuskohdetta kuvaavia ilmaisuja ja kaikki muu jätetään analyysin ulkopuolelle (Tuomi & Sarajärvi, 2018, 122-123). Merkkasin aineistoon lauseita, jotka sisälsivät tutkimuskohdettani kuvaavia ilmaisuja. Ilmaisut käsitelivät matkailun rahoituksen muotoja, yhteistyömuotoja ja toimijoita, valtion organisaatioiden tehtäviä ja toimintaa rahoituksessa sekä asiakirjojen osuutta rahoituksessa. Hyödynsin värejä alleviivaten samaa asiaa kuvaavia aineiston ilmauksia samalla värillä (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 123-124), jolloin rahoitusmuodot saivat vihreän värin, yhteistyömuodot sinisen värin, valtion toiminta punaisen ja niin edelleen. Tässä vaiheessa koinärkevimmäksi jakaa aineiston analyysin kahteen eri tavalla toteutettavaan osuuteen aineiston hallittavuuden vuoksi. Värikoodausta tehdessäni huomasin nimittäin, että rahoituksen muotoja kuvaavia ilmauksia oli aineistossa todella paljon verrattuna muihin

ilmauksiin ja niitä esiintyi runsaasti myös ”irrallisina” eli sellaisissa aineistokohdissa, joissa ei ollut muita värikoodattuja ilmaisuja. Siirsin rahoitusmuotojen kuvaukset erilleen alkuperäisaineistosta ja ryhmittelin ne teorian pohjalta muodostamiini luokkiin *rahoitusohjelmat, hankkeet, investoinnit ja talouspolitiikka* sekä *muut rahoituksen kuvaukset*.

Rahoituksen yhteistyömuotoja ja toimijoita, valtion organisaatioiden tehtäviä ja toimintaa rahoituksessa sekä asiakirjojen osuutta rahoituksessa kuvaavien ilmausten käsittelyn toteutin seuraavalla tavalla. Muodostin aineiston alkuperäisilmauksista pelkistettyjä ilmauksia koodauksella. Koodauksessa alkuperäisilmausten tutkimustehtävää kuvailevat sanat tai lauseet kirjoitetaan tiivistettyyn muotoon (Tuomi & Sarajärvi, s. 123-124). Huomioin koodauksessa sen, että yhdessä lauseessa saattoi olla useampia tutkimustehtävää kuvaavia ilmauksia (Tuomi & Sarajärvi, s. 123-124). Listasin koodaamani pelkistetyt ilmaukset allekkain erilleen alkuperäisilmauksista (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 123-124), siirtämällä pdf-muotoisiin asiakirjoihin koodaamani alkuperäisilmaukset Word-ohjelmaan. Pelkistettyjen ilmausten ohkeen merkkasin sulkeisiin asiakirjan nimen ja sivunumeron. Käytin asiakirjojen nimistä muodostamiani kirjainkoodeja, joissa Suomen matkailustrategia oli SMS, Lapin maakuntaohjelma LMO, MiniMatkan ehdotus MME, ja niin edelleen (Liite 2).

Seuraavassa sisällönanalyysin vaiheessa kävin pelkistetyt ilmaukset läpi etsien niistä samankaltaisuutta ja eroavaisuutta. Samaa asiaa kuvaavat ilmaukset ryhmitellään yhteen omiksi luokikseen, jotka nimetään muodostetun luokan sisällön mukaan. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 124-125.) Tein ryhmittelyä ensin asiakirja kerrallaan, etsien pelkistetyistä ilmauksista samankaltaisuutta ja eroavaisuutta, luoden ja nimeten alustavia kategorioita. Tämän jälkeen käsittelin kaikkia asiakirja-aineistosta koodattuja ilmauksia yhdessä vertaillen, yhdistellen ja eritellen luomiani alustavia kategorioita. Alakategorioita muodostaessani huomioin sen, missä asiakirjassa, ja mitä toiminnan tasoa, valtakunnallista, maakunnallista tai alueellista, koodattu ilmaus koskee. Tämä olikin helppoa jokaiseen ilmaukseen liittämäni asiakirjakoodin vuoksi. Sisällytin alakategorioiden nimiin toiminnan tason tai asiakirjan nimen, mikäli katsoin sen analyysin jatkon kannalta tarpeelliseksi. Tällaisia alakategorioiden nimiä olivat esimerkiksi kansalaiset maakunnallisessa klusterissa, resurssien yhdistäminen SMS:ssa.

Aineistolähtöisten alaluokkien muodostamisen jälkeen teoria tuodaan mukaan aineiston analyysiin. Alaluokat jaotellaan yläluokkiin, jotka on muodostettu tutkimuksen teoriasta.

Luokittelua voidaan edelleen jatkaa muodostamalla pääluokkia ja yhdistäviä luokkia. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 124-127, 133.) Luokittelu toimii perustana aineiston ilmausten teoreettiselle käsitteellistämiseksi abstrahoinnille (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 124-127, 133). Jaotelin aineistolähtöiset alakategoriat teoriasta muodostamiini yläkategorioihin. Yläkategoriat olivat teorian mukaisesti: *sektorirajattomuus, kansalaisten rooli, keskinäisriippuvaisuus, resurssien vaihto, yhteiset intressit, neuvottelu, ongelmanratkaisu, luottamus, itseohjautuvuus, omat käytännöt, ympäristön muokkaaminen ja itsenäisyys valtiosta*. Kyseiset yläkategoriat kuuluvat pääkategorian *hallinnan verkostoituminen* alle. Lisäksi yläkategorioita olivat *toimintapolitiikan ja resurssien kehystäminen, instituutioiden muotoilu, verkostojen edistäminen ja verkostoissa osallistuminen*, jotka kuuluvat pääkategorian *metahallinta* alle. Jaoteltuani aineistolähtöiset kategoriat yläkategorioihin keskityin analysoimaan luokkien välisiä suhteita. Aineisto muokkautui analyysissä useaan kertaan. Hallinnan verkostoitumisen osalta päädyin jaottelemaan yläkategoriat *sektorien välisyyteen, keskinäisriippuvuuteen, neuvotteluun ja itseohjautuvuuteen*. Metahallinnan osalta pysyin toiminnan jaottelussa neljään eri muotoon toimintapolitiikan ja resurssien kehystämiseen, instituutioiden muotoiluun, verkostojen edistämiseen ja verkostoissa osallistumiseen.

Aineistolähtöisyys toteutui tutkimuksessani osittain. Lähdin analyysissä ensin liikkeelle aineistolähtöisesti pyrkien tarkastelemaan aineistoa avoimesti ja muodostamaan aineistosta koodaamistani ilmauksista alakategorioita tukeutumatta mihinkään tiettyyn teoriaan. Analyysin edetessä otin teoriaa vahvemmin mukaan ja teoria painottui muodostaessani käsityksiä hallinnan verkostoitumisesta ja metahallinnasta. Lopullinen aineiston analyysini ei kuitenkaan tuottanut merkittäviä uusia käsitteellistyskäsitteitä metahallinnasta. Tämä oli valitettavaa. Ennen analyysin toteuttamista pidin mahdollisena, että matkailun rahoituksen metahallintaan liittyen olisi mahdollista tunnistaa sellaisia näkökulmia, joita aikaisemmassa metahallinnan teoreettisessa keskustelussa ei ollut tullut ilmi.

4.4 Tutkimuksen luotettavuus ja tutkimusetiikka

Tutkimusetiikkaan kuuluu tutkijan aseman paikantaminen tutkimuksessa. Tutkijan positiolla eli paikantamisella tarkoitetaan tutkijan suhdetta tutkimuskohteeseen sekä tutkijan itse valitsemaa roolia tutkimuksen tekemisessä (Ronkainen ym., 2011, s. 70-72). Kiinnostukseni matkailua, julkista hallintoa ja rahoitusta kohtaan ovat ohjanneet minut tutkimusaiheeni pariin, sain siihen myös vahvaa kannustusta ohjaajaltani Soile Veijolalta. Tutkijana sitoudun

tieteellisten ja eettisten käytäntöjen mukaiseen toimintaan. Noudatan tutkimuksessani Tutkimuseettisen neuvottelukunnan Hyvää tieteellistä käytäntöä (TENK, 2019). Hyvää tieteellistä käytäntöä on tutkimuksen perustuminen rehelliseen, huolelliseen, tarkkaan toimintatapaan, jota noudatetaan kaikissa tutkimuksen vaiheissa. Tieteelliset kriteerit ja eettisesti kestävät toimintatavat ohjaavat tutkimuksessa käytettäviä tiedonhankinta, tutkimus- ja arviointimenetelmiä. Tutkimuksen tulosten raportoinnin on noudatettava avoimuutta. Tutkimus tunnustaa muiden tutkijoiden työn arvon muun muassa asianmukaisella viittaustekniikalla. (TENK, 2019.) Tutkimuksessani tuon selkeästi ja perustellen esille miten olen rajannut tutkimusaiheeni, valinnut käyttämäni aineistot ja menetelmät ja muodostanut tutkimukseni tulokset. Tutkimusaineiston analyysissä noudatin teoriaohjaavan sisällönanalyysin mallia tarkasti, sillä toin teorian mukaan vasta aineistolähtöisten alaluokkien muodostamisen jälkeen. Kuvaan tutkimusaineiston koodauksen, luokittelun ja aineistoanalyysin perusteella tekemäni päätelmät tutkimusraportissa. Tuon tuloslukuissa aineistolainausten kautta esimerkein esille, miten olen tehnyt tulkintoja tutkimuksessani. Tulkinnoissa olen pyrkinyt parhaani mukaan oikeellisuuteen irrottautuen omista aiheeseen liittyvistä käsitteellistyksistäni. Toimimalla näiden käytäntöjen mukaisesti pyrin varmistamaan tutkimukseni sisäisen johdonmukaisuuden ja tutkimuksella tuottamieni tulosten luotettavuuden sekä sen, että niitä voidaan tutkimusraporttini perusteella kriittisesti arvioida.

Olen huomioinut tutkimusetiikan mukaiset käytännöt tutkimukseni tieto- ja aineistolähteiden osalta. Tutkimukseni tieto- ja aineistolähteenä toimii internet-sivustoja ja -dokumentteja. Internetin käyttö tutkimuksen aineistolähteenä edellyttää tutkimusetiikan perusperiaatteiden soveltamista (Kuula, 2013, s. 192). Internetaineiston käytön eettiset kysymykset määrittävät tapauskohtaisesti ja tutkijan on pystyttävä perustelemaan tekemänsä ratkaisut (Kuula, 2013, s. 169, 195). Internetaineistojen käytössä on huomioitava muun muassa tutkimuksen kohteena olevan sivuston ja sen sisällön luonne, avoimuus, säilytysaika sekä käyttäjäkunta (Kuula, 2013, s. 195-199). Tutkimuksessa käyttämäni aineisto on julkisten organisaatioiden tuottamaa julkista tietoa. Julkisorganisaatiot ovat tarkoittaneet kyseisen tiedon kaikille. Tieto on vapaasti luettavissa internetissä. Kyseisen materiaalin käyttöön tutkimuksen aineistona ei liity huomattavia tutkimuseettisiä seikkoja. Mikäli aineistossa esiintyy esimerkiksi henkilöiden tai yritysten nimiä en sisällytä niitä raporttiini, vaan korvaan ne jollakin sanalla tai termillä. Tutkittavan asian kannalta nimet eivät ole oleellisia. Käyttämäni aineistot on listattu tutkimukseni liitteissä (Liite 1). Aineistot ovat yksityiskohtineen luettavissa internetissä.

5 MATKAILUN JULKISEN RAHOITUKSEN MONINAISUUS

Julkinen rahoitus määrittyy asiakirja-aineistossa monimuotoiseksi toiminnaksi. Julkinen rahoitus sisältää 1. rahoitusohjelmia, 2. hankkeita, 3. investointeja ja 4. talouspolitiikkaa. Rahoitusmuodoista puhutaan aineistossa yleisluontoisesti sekä tarkentaen tiettyyn ohjelmaan, hankkeeseen, investointiin ja talouspoliittiseen toimeen. Julkinen rahoitus käsitteellistyy lisäksi muiden termien kautta sekä yhdessä yksityisen rahoituksen kanssa. Rahoituksen eri muotoja kuvataan niin valtakunnallisella, maakunnallisella kuin alueellisellakin toiminnan tasolla. Julkiseksi rahoittajiksi kuvataan Euroopan unionia, valtiota ja kuntia.

Aineistoni asiakirjoista kahdeksan kymmenestä kuvaavat julkista rahoitusta rahoitusohjelmina, hankerahoituksena, investointeina ja talouspoliittisina toimina. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten strategia ei kuvaa rahoitusohjelmia eikä hankerahoitusta. Tähän vaikuttaa tulkintani mukaan kaksi seikkaa, jotka ovat asiakirjan erikoinen luonne ja asiakirjojen välisyys. Lyhyen nelisivuisen strategian sisältöä hallitsevat kuvat ja yksittäisinä lauseina todetut strategiset tavoitteet. Strategia poikkeaa rakenteeltaan todella paljon muista asiakirjoista, jotka ovat monikymmensivuisia ja tekstipainotteisia. Toisena ja merkittävänä syynä on aluehallinnon asiakirjojen välisyys. Rahoitusohjelmien ja hankerahoituksen käytön käsittely on jätetty virastokohtaisten tulostavoiteasiakirjojen tehtäväksi, sillä Lapin ELY-keskuksen tulostavoiteasiakirja erittelee tarkasti rahoitusohjelmia ja hankerahoitusta. MiniMatkan ehdotus tulevaan hallitusohjelmaan ei kuvaa hankerahoitusta. Analyysissani en löytänyt syytä sille, miksi hankerahoitus jää kokonaan käsittelemättä kyseisessä ehdotuksessa. Seuraavaksi erittelen tarkemmin aineiston rahoituskuvauksia.

Rahoitusohjelmat määrittyvät kansallisiksi rahoitusohjelmiksi ja EU-rahoitusohjelmiksi. Rahoitusohjelmista puhutaan yleisluontoisesti esimerkiksi seuraavasti: *alueelliset ja valtakunnalliset innovaatio-ohjelmat, EU-ohjelmien rahoitus sekä rakennerahastojen ohjelmakauden rahoituslinjaukset ja -kehys*. Rahoitusohjelmista puhutaan myös yksityiskohtaisemmin, jolloin tietty rahoitusohjelma mainitaan nimeltä. Kansallisia rahoitusohjelmia ovat esimerkiksi *Matkailu 4.0-ohjelma* ja *Matkailudiili*. EU-rahoitusohjelmia mainitaan toistuvasti *EAKR-rahoitus, ESR- rahoitus, Maaseuturahasto* ja *Älykkään erikoistumisen ohjelma*.

EU-rahoitusohjelmien yhteys toimintaan tulee selkeimmin esille maakunnan liiton ja

Hankkeista puhutaan *kehittämishankkeina*, *matkailuhankkeina* tai yksinkertaisesti *hankkeina*. Lisäksi asiakirjat erittelevät tarkemmin mitä hankkeilla kehitetään kuten markkinointia, tutkimusta ja yritysten kansainvälisyyttä. Jonkin verran käytetään myös termejä *pilotit* ja *projektit*, mutta termi hanke on näistä kolmesta ylivoimaisesti käytetyin. *Investointeja* kuvataan yleisesti sekä *kohteiden infrastruktuuriin ja palveluihin* kohdistuvana. Investointikohteina mainitaan lisäksi tutkimus ja kehitys.

[illegible]

53

Talouspolitiikkaan liittyen aineisto erosi näkemyksestä, jonka olin muodostanut kirjallisuuden perusteella – talouspolitiikkaa ovat verotus ja matalakorkoiset lainat (ks. Smeral, 2006, s. 7; Cooper & Flehr, 2006, s. 71; Feliziani & Monni, 2013). Talouspolitiikka määrittyi aineistossa laaja-alaiseksi toiminnaksi, johon kuuluvat verotus, lainsäädäntö, valtion talous, markkinoiden toimenpiteet sekä lisäksi työllisyyden toimet. Työllisyydestä ja siihen liittyvistä toimista puhutaan aineistossa runsaasti. Työllisyyden toimet liittyvät tulkintani mukaan olennaisesti talouspolitiikkaan. Työllisyydestä todetaan esimerkiksi: *Kilpailukyvyyn kehittäminen edellyttää osaavan työvoiman saatavuuden varmistamista ja vahvaa panostusta matkailualan kehitystä tukevaan tutkimukseen ja ennakointiin.* (MME, s. 8) Tämä aineiston toteamus kuvaa sitä, miten työllisyys käsitetään osana kilpailukykyisyyttä. Työvoiman saatavuuteen vaikuttaminen on talouspolitiikkaa siinä mielessä, että sillä pyritään parantamaan matkailutoimialan asemaa markkinoilla. Toinen aineiston ja kirjallisuuden ero on se, että aineistossa matalakorkoisia lainoja ei käsitellä ollenkaan. Tämä näkyy myös siinä, että lainoja myöntävän Finnveran toimintaa ei liiemmin kuvata. Finnvera mainitaan ainoastaan ohimennen rahoittajana tai osana Team Finland-toimintaa. Tutkielmassani valtion liiketoiminnan (Finnveran) tarkastelu jää siten aineistoni edustamattomuuden vuoksi toteutumatta.

Talous kehystää viranomaisasiakirja-aineiston sisältöä. Suomen matkailustrategia on nimeltään *Yhdessä enemmän - Kestävää kasvua ja uudistumista Suomen matkailuun*, jossa kasvusanalla viitataan talouteen. Tämä talousdiskurssi tulee ilmi myös strategian tavoitteita esittelevässä tiivistelmässä:

Visiona on olla Pohjoismaiden kestävimmin kasvava matkailukohde. Keskeisenä tavoitteena on tuplata matkailuvienti. Matkailualan kestävä kasvun ja uudistumisen mahdollistamiseksi strategiassa on tunnistettu neljä painopistettä: -- kilpailukykyä tukevan toimintaympäristön varmistaminen.

Talousdiskurssiin viittaavat strategiassa tavoiteltu *matkailuviennin tuplaaminen* ja puhe *kilpailukykyisestä toimintaympäristöstä*. Talouspuhe sävyttää myös muuta aineistoa. Aineistossa listataan toimenpiteitä matkailuteollisuuden kasvun edistämiseksi tai puhutaan viisaasta kasvusta. Matkailun julkisen rahoituksen aiemmassa tutkimuksessa rahoitus on liitetty talouden viitekehykseen. Talous on myös viranomaisasiakirja-aineiston sisältöä määrittävä keskeinen tekijä.

Rahoitusohjelmien, hankkeiden, investointien ja talouspolitiikan lisäksi rahoitusta kuvataan muilla termeillä. Ne ovat yleisesti rahoitusta kuvaavia, mutta jättävät auki mitä rahoituksen osa-aluetta niillä tarkoitetaan. Tällaisia termejä ovat esimerkiksi *panostukset*, *resurssit*, *tuki*, *kannustin*. Näiden termien osalta ei ole aina pääteltävissä tarkoitetaanko niillä rahallista vai ei-rahallista tukea, sillä se ei ilmene asiayhteydestä: *Visit Finlandin tehtäviä osana Business Finlandia ovat erityisesti: varmistaa Visit Finland -ulkomaanedustajien toimintaresurssit* (SMS, s. 33). Toimintaresursseilla voidaan tässä yhteydessä tarkoittaa ulkomaanedustajien rahoittamista, mutta lisäksi henkilöstön, neuvonnan tai toimitilojen järjestämistä.

Rahoituksen erottelu julkisen ja yksityisen rahoituksen välillä ei ole aina mahdollista aineistosta. Tätä ilmentää seuraava tekstikohta:

Matkailuyritykset rahoittavat oman liiketoimintansa kehittämis- ja markkinointitoimenpiteet pääsääntöisesti itse. Julkinen rahoitus tukee toiminnan kehittämistä ainoastaan osittain. Lisäpanostuksia matkailun rahoitukseen tarvitaan esimerkiksi alan kestävyiden ja digitalisoinnin edistämiseksi.

Osa toimenpiteistä vaatii toimintatapojen muutosta, yritysten riskinottohalukkuutta ja uutta asennetta matkailun kehittämiseen. Olemassa olevia henkilö- ja rahoitusresursseja tulee kohdentaa aiempaa vahvemmin. (SMS, s. 31)

Lausumat *lisäpanostukset matkailun rahoitukseen ja rahoitusresurssit* esitetään asiayhteydessä, joka voi tarkoittaa sekä julkista että yksityistä rahoitusta. Julkisen ja yksityisen rahoituksen erottelu ei myöskään ole aina mahdollista hankkeiden ja investointien osalta. Sitä vastoin rahoitusohjelmat ja talouspolitiikka määrittävät aineistossa selkeästi julkisen rahoituksen alle. Mielenkiintoista on se, että julkinen ja yksityinen rahoitus yhdistyvät kuvauksissa todella monessa aineiston asiakirjassa. Kotimaanmatkailua ja matkailuorganisaatioita koskevissa selvityksissä julkisen ja yksityisen rahoituksen erottelu ei ole aina mahdollista. Asiakirjan toteutustavalla vaikuttaisi olevan yhteys rahoitusmuotojen kuvaukseen. Julkinen ja yksityinen rahoitus yhdistyvät rahoituksen kuvauksissa sellaisissa asiakirjoissa, jotka on toteutettu julkisen hallinnon toimijoiden ja muiden sektoreiden yhteistyössä. Tällaisia asiakirjoja ovat Suomen matkailustrategia, Lapin maakuntaohjelma ja Lapin matkailustrategia. MiniMatkan ehdotuksessa, AVI-ELY-strategiassa ja Lapin ELY-keskuksen tulostavoiteasiakirjassa ei ole vastaavanlaisia eri sektoreiden rahoitusta yhdistäviä kuvauksia, sillä ne on toteutettu julkisen hallinnon toimesta ilman muiden sektoreiden osallistamista. MiniMatkan ehdotus ja AVI-ELY-strategia on laadittu keskushallinnon toimesta. ELY-keskuksen tulostavoiteasiakirjaan laatimiseen ovat osallistuneet keskushallinnon ja aluehallinnon toimijat. Julkisen ja yksityisen rahoituksen yhdistyminen liittyy rahoituksen verkostoitumiseen, jota käsittelen tarkemmin

seuraavassa luvussa.

Matkailun julkinen rahoitus määrittyy viranomaisasiakirja-aineistossa pääpiirteittäin kirjallisuudessa kuvattujen rahoitusmuotojen eli rahoitusohjelmien, hankkeiden, investointien ja talouspolitiikan mukaisesti (Cooper & Flehr, 2006, s. 71; Smeral, 2006, s. 7). Yllättävää on se, että lainat on jätetty pois rahoituksen kuvauksista. Lainoilla on kuitenkin tärkeä merkitys erityisesti yritysten perustamisvaiheessa. Aineiston perusteella ei ole mahdollista laittaa rahoitusmuotoja järjestykseen sen suhteen, mitä rahoitusta käytetään eniten toimialan tukemiseen. Aineiston moninaiset rahoituskuvaukset eivät selvennä julkiseen rahoitukseen liittyvää sokkeiloisuutta. Yksittäisen matkailutoimijan näkökulmasta julkiseen rahoitukseen liittyvät asiakirjat jäävät yleisluontoisiksi kuvauksiksi eri rahoitusmuodoista eivätkä tarjoa vastausta siihen, mitä rahoitusta tiettyyn toimintaan on mahdollista saada.

6 RAHOITUKSEN HIERARKKINEN VERKOSTOITUMINEN

Viranomaisasiakirja-aineiston analyysin perusteella julkisen rahoituksen verkostoitumista ei voida määritellä tiukasti hallintaverkostoteorioiden mukaisesti, sektoreiden välisenä, itseohjautuvana, keskinäisriippuvaisena ja neuvotteluihin perustuvana toimintana (ks. Rhodes, 1997, s. 51-53). Rahoitus verkostoituu paradoksaalisesti kyllä, hierarkkisesti, sillä valtio ja muut julkisen sektorin toimijat ovat merkittävässä roolissa yhteistyön järjestämisessä. Seuraavaksi kuvaan yksityiskohtaisemmin rahoituksen verkostoitumiseen liittyvät tutkimustulokset.

6.1 Verkostoituminen sektorien välillä

Aineistossa kuvataan erilaisia yhteistyömuotoja valtakunnallisella, maakunnallisella ja alueellisella tasolla. Paikallisen tason toiminnasta sen sijaan kerrotaan verrattain vähän, jonka vuoksi en voinut tehdä päätelmiä paikallisen tason toiminnan verkostoitumisesta. Huomioni kiinnittyi sellaisiin aineiston termeihin kuin *klusteri*, *työryhmä*, *yhteistyömalli*, *ekosysteemi* ja *verkosto*, jotka toimivat virikkeenä näiden yhteistyömuotojen syvällisempään analysointiin. Kuvioon 9 olen koonnut matkailun julkisen rahoituksen hallintaverkostot: *Suomen matkailuklusteri*, *Minimatkka*, *Visit Finlandin suuraluetoiminta*, *Lapin arktinen matkailuekosysteemi*, *Team Finland-alueverkosto*, *matkailun alueorganisaatiot*. Luokittelin verkostot sen mukaan toimivatko ne pääasiallisesti valtakunnallisella, maakunnallisella vai alueellisella tasolla.



Kuvio 9. Matkailun julkisen rahoituksen hallintaverkostot valtakunnallisella, maakunnallisella ja alueellisella tasolla aineistoanalyysin perusteella

Rhodesin (1997, s. 51-53) mukaan verkostot ovat julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin organisaatioiden yhteistyömuotoja. Matkailun julkisen rahoituksen verkostoitumisen käsittäminen tiukasti hallinnan määritelmän mukaisesti on hiukan ongelmallista. Aineistosta muodostamieni verkostojen rakenteet ovat julkinen-julkinen, julkinen-yksityinen tai julkinen-yksityinen-kolmas sektori. Mikäli verkostoituminen käsitetään ainoastaan julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välisenä toimintana, verkostoja olisivat vain Suomen matkailuklusteri ja arktinen matkailun ekosysteemi, sekä mahdollisesti Visit Finlandin suuraluetoiminta ja matkailun alueorganisaatiot. Klassinen hallinnan määritelmä kuvaa rahoituksen hallinnan verkostoitumista vain osittain.

Sørensen ja Torfing (2007a, s. 11) esittävät, että käytännössä hallintaverkostojen rakenne voi olla hyvin moninainen. Tämän näkemyksen mukaisesti verkostojen luokittelua tärkeämpää on verkostohallinnan ymmärtäminen (Sørensen ja Torfing, 2007, s. 11, Haverin & Pehkin, 2008, s. 21-22, mukaan). Hallintaverkoston rakenne riippuu sen poliittisesta, institutionaalisesta ja diskursiivisesta ympäristöstä. Verkostoissa tapahtuva yhteistyö on epämuodollista tai muodollisten toimintojen sävyttämää. Verkostot voivat olla organisaatioiden sisäisiä tai organisaatioiden välisiä. Verkostot muodostuvat verkostotoimijoiden yhteistyön kautta tai ulkopuolisen ohjaamana. Verkostoja määrittää avoimuus tai sulkeutuneisuus. Niiden toiminta on lyhytaikaista tai pysyvää. Lisäksi verkostot voivat osallistua politiikan muotoiluun tai toteuttamiseen. (Sørensen ja Torfing 2007a, s. 11.) Haveri ja Pehk (2008) ovat soveltaneet kunnallishallintoon liittyvässä tutkimuksessa näkökulmaa, jossa verkostojen rakenne käsitetään virallisena, puolivirallisena tai epävirallisena. Virallisuontoiset verkostot ovat integroituneet julkisen hallinnon toimintaan. Puoliviralliset verkostot toimivat sopimusten pohjalta. Epäviralliset verkostot perustuvat keskinäisiin arvoihin ja tavoitteisiin. (Haveri & Pehk, 2008, s. 21-22, 40-45.)

Analyysissani tukeuduin Sørensenia ja Torfingia (2007a, s. 11) mukaillen näkemykseen verkostoista monimuotoisena yhteistyönä. Julkisen rahoituksen hallintaverkostoihin lukeutumisen edellytyksenä ei siten ollut kaikkien sektoreiden edustus, vaan julkisen sektorin edustus. Käsitän julkisen rahoituksen hallintaverkostot melko tiiviinä yhteistyömuotoina, jotka liittyvät matkailualan kehittämiseen. Tällä rajauksella sain otettua mukaan yhteistyörakenteita, jotka tarjoavat tärkeää tietoa matkailun julkiseen rahoitukseen liittyvästä vuorovaikutuksesta. Seuraavaksi esittelen tarkemmin rahoituksen hallintaverkostot sekä niiden virallisuuden asteen Haverin ja Pehkin (2008, s. 40-45) luokittelua mukaillen.

Suomen matkailuklusteri on valtakunnallinen verkostorakenne, johon kuuluvat kaikki toimijat

ja verkostot. Klusteriin kuuluvat MiniMatka, Visit Finlandin suuraluetoiminta, Lapin arktinen matkailuekosysteemi, Team Finland alueverkosto ja matkailun alueorganisaatiot. Valtakunnallisessa matkailuklusterissa on mukana julkinen, yksityinen ja kolmas sektori. Suomen matkailuklusterin rakenteen tarkka määrittäminen on haastavaa. Yhtäältä klusteri voitaisiin luokitella sopimuspohjaiseksi, puoliviralliseksi verkostoksi, sillä Suomen matkailustrategia ohjaa klusterin toimintaa. Toisaalta klusteriin kuuluvan laajan toimijamäärän vuoksi kaikkien toimijoiden ei voida olettaa olevan samalla tavoin sitoutuneita strategiaan, jolloin verkostossa on tiettyä epävirallisuutta. Suomen matkailuklusteri asemoituu virallisen ja epävirallisen verkoston välille.

Valtakunnallisella tasolla toimii MiniMatka, joka on rakenteeltaan julkisen sektorin toimijoiden muodostama verkosto. Ymmärrän MiniMatkan virallisuutena verkostona, sillä se on integroitunut osaksi julkisen sektorin matkailun strategiatyötä ja koordinoitua. Valtakunnallisella tasolla toimii myös Visit Finlandin suuraluetoiminta, jossa Visit Finland edustaa toimijana julkista sektoria. Suuraluetoiminnassa ovat mukana *yrietykset, alueorganisaatiot, muut toimijat*. Suuraluetoiminnan verkostoon osallistuvat siis ainakin yksityiseen sektoriin kuuluvat yritykset sekä mahdollisesti kolmas sektori *muina toimijoina*. Suuraluetoiminta perustuu sopimuksellisuuteen Visit Finlandin ja suuraluetoimintajärjestöjen kanssa, jolloin se määrittyy verkostona sopimusluontoiseksi toisin sanoen puoliviralliseksi verkostoksi.

Maakunnallisella tasolla vaikuttaa Lapin arktinen matkailuekosysteemi(/klusteri). Lapin matkailun verkostoitumista kuvataan aineistossa sekä klusterina (LMO) että ekosysteeminä (LMS). Selvytyden vuoksi käytän tästä maakunnallisesta yhteistyömuodosta termiä ekosysteemi erottaakseni sen valtakunnallisesta matkailuklusterista. Arktisessa matkailuekosysteemissä ovat mukana julkinen, yksityinen ja kolmas sektori. Ekosysteemin ero muihin hallintaverkostoihin on se, että ekosysteemin osalta aineistossa korostuu kansalaisten osallistuminen toimintaan. Verkostoitumisen myötä kansalaisten rooli kasvaa (Rhodes, 1997, s. 58-59), ja tämä on nähtävissä arktisessa matkailuekosysteemissä. Tulkitsen ekosysteemin sopimusluontoiseksi eli puoliviralliseksi verkostoksi, koska sen toiminta on ohjelmiin ja strategioihin sidonnaista. Matkailuekosysteemin toimintaa ohjaa Euroopan unionin älykkään erikoistumisen ohjelma. Ekosysteemin toimintaa määrittävät lisäksi Lapin maakuntaohjelma ja Lapin matkailustrategia.

Team Finland -alueverkosto toimii nimensä mukaisesti alueellisella tasolla. Asiakirja-aineistossa kuvataan verkoston jäseniksi julkisrahoitteisten toimijoiden lisäksi: kehitysyhtiöt, Lapin kauppakamari, Lapin Yrittäjät, Lapin liitto ja yliopisto. Verkoston jäsenorganisaatiot edustavat

julkista ja yksityistä sektoria. Tulkitsen alueverkoston viralliseksi verkostoksi, koska se on kiinteä osa valtakunnallisesti strategisoitua Team Finland toimintaa. Alueellisella tasolla toimivat myös matkailun alueorganisaatiot. Alueorganisaatioiden rakennetta on haastaavaa määrittää yksiselitteisesti, kuten seuraava organisaatioiden toiminnan kuvaus osoittaa:

Organisaatioita on niin suoraan kunnan hallinnon alla olevia yksiköitä, 100% kunnan omistamia osakeyhtiöitä, julkisen ja yksityisten toimijoiden yhdessä omistamia osakeyhtiöitä, yritysten omistamia osakeyhtiöitä, yritysten ja muiden julkisten ja yksityisten toimijoiden yhdistyksiä sekä kuntajäsenistä koostuvia organisaatioita. Edellä mainittujen lisäksi on näiden yhdistelmiä. (SMO, s. 13)

Alueorganisaatiolle määrittyy kolme eri verkstorakennetta. 1. Alueorganisaatiot julkisten toimijoiden verkostoina, johon viittaa lausuma *kunnan hallinnon yksiköt*. 2. Alueorganisaation muodostavat julkinen ja yksityinen sektori, jota kuvaa *julkisen ja yksityisen osakeyhtiö*. 3. Alueorganisaatiossa ovat mukana julkinen, yksityinen ja kolmas sektori, johon viittaa *yritysten ja muiden julkisen ja yksityisten toimijoiden yhdistykset*. Alueorganisaatiot voivat tulkintani mukaan edustaa joko virallisia verkostoja, johon viittaa kunnan hallinnon alla toimiminen tai sopimusluontoisia verkostoja, joita ovat erilaiset yhtiömuodot.

Rahoituksen hallintaverkostoja on useita ja ne toimivat valtakunnallisella, maakunnallisella tai alueellisella tasolla. Verkostojen rakenne on virallinen tai puolivirallinen. Verkostotoimijat tekevät yhteistyötä keskenään. Lisäksi toimijat voivat osallistua useamman verkoston toimintaan. Verkostot vuorovaikuttavat toistensa kanssa. Verkostojen tai toimijoiden välisten suhteiden yksityiskohtainen kuvaaminen ei ollut tämän tutkielman rajoissa mahdollista. Asiakirja-aineisto asetti rajoituksia kaikkien yhteistyömuotojen erittelyyn yhtäläisellä tarkkuudella. Tämä koskee erityisesti Team Finland-alue toimintaa ja Minimatkaa, joiden toiminnasta aineistossa kerrottiin vähän. Aineistossa kuvataan sitä vastoin runsaasti valtakunnallisen klusterin, maakunnallisen ekosysteemin ja alueorganisaatioiden toimintaa.

6.2. Verkostojen rajoitettu itseohjautuvuus

Verkostojen itseohjautuvuudella viitataan verkostojen itsenäisyyteen valtiosta ja oman toiminnan järjestämiseen (Rhodes, 1997, s. 51-53). Matkailun julkisen rahoituksen verkostojen itseohjautuvuus on rajoittunutta, toimenpidekohtaista tai edunvalvontaan liittyvää.

Aineistosta piirretty kuva rahoituksen hallintaverkostoista julkisen hallinnon luomina tai rahallisesti tai muuten tukemina. Suomen matkailuklusterin toimintaedellytysten mahdollistajiksi kuvataan julkisen sektorin toimijat *ministeriöt ja niiden alaiset virastot, alueviranomaiset ja*

*kunnat, eduskunta, mutta myös EU. Tämän lisäksi klusterin toimintaedellytysten mahdollistajiksi kuvataan julkista rahoitusta. MiniMatka muodostuu julkisen sektorin toimijoista ja sitä koordinoi Työ- ja elinkeinoministeriö. Suuraluetoiminta on Visit Finlandin käynnistämää verkostotoimintaa, jota se rahoittaa ja tukee myös muilta osin. Lapin arktinen matkailuekosysteemi muodostuu Euroopan unionin (rahoitus)ohjelmien ohjaamana. Team Finland-alueverkoston toiminta on julkisen sektorin käynnistämää, jossa julkisrahoitteiset toimijat (ELY-keskus, TE-toimisto, Business Finland, Finnvera) ovat keskeisessä roolissa. Alueorganisaation toimintaa rahoittavat kunnat: *Organisaatioista, joissa yritykset ovat osakkaina ja jäseninä mukana, paria lukuun ottamatta, ovat myös kunnat rahoittajina* (SMO, s. 13).*

Rahoituksen hallintaverkostoja ei voi käsittää itsenäisinä valtiosta. Valtio on ollut rahoittamassa tai luomassa Suomen matkailuklusteria, Minimatkaa, suuraluetoimintaa ja Team Finland -alueverkostoa. Rahoituksen hallintaverkostoista ainoastaan EU-ohjelmaperusteinen maakunnallinen matkailuekosysteemi ja kuntien rahoittamat alueorganisaatiot eivät lukeudu valtion luomiin tai rahoittamiin verkostoihin. Tulkintani mukaan valtio vaikuttaa näihin verkostoihin vahvasti muilla tavoilla, sillä se tukee alueorganisaatioiden toimintaa hankerahoituksella sekä lisäksi vahvistaa alueorganisaatioiden asemaa. Valtion vaikutus maakunnalliseen ekosysteemiin (klusteriin) tapahtuu aluehallinnon kautta: *Klusteritoiminnan perustan muodostaa aluehallinto, opilaitokset (toinen- ja korkeakouluaste), tutkimuslaitokset ja elinkeinoelämä* (ELYL, s. 5). Paiaan näihin valtion käyttämiin epäsuoriin vaikuttamiskeinoihin alueorganisaatioiden ja matkailun ekosysteemin osalta metahallintaa käsittelevässä tulosluvussa.

Aineistossa kuvataan toimintaa, joka ilmentää verkostojen itseohjautuvuutta oman toiminnan järjestämisen näkökulmasta:

Toimenpiteiden kohdalla on esitetty kullekin toimenpiteelle toimeenpanosta vastaava tai toimeenpanoa koordinoiva taho, joka yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa edistää toimenpiteen toteutumista. Joissakin toimenpiteissä toimeenpanoon osallistuvat tahot vaihtelevat esimerkiksi alueiden sisäisen tai toimenpiteen organisoinnin mukaisesti. (SMS, s. 32).

Suomen matkailustrategiassa kuvattu *yhteistyön järjestäminen toimenpidekohtaisesti* antaa toimijoille jonkin verran vapautta, vaikka ne toimivatkin matkailustrategian mukaisten toimintapolitiikan ja resurssikehysten ohjaamina. Toinen verkostojen itseohjautuvuuteen liittyvä seikka oman toiminnan järjestämisen näkökulmasta on edunvalvonta. Asiakirja-aineistossa kuvataan maakunnallisten ja alueellisten toimijoiden harjoittamaa edunvalvontaa, jolla ne pyrkivät edistämään asiaansa valtakunnallisessa päätöksenteossa: *Lapin matkailun kehitykseen vaikuttavat kansallisen tason poliittiset päätökset, joihin pyritään vaikuttamaan maakunnan*

edunvalvonnalla (LMS, s. 43). Edunvalvontaa harjoitetaan lisäksi rahoituksen turvaamiseksi: *kohdistamalla vaikuttajaviestintää -- valtion tulo- ja menoarvioiden sekä lisäbudjettien valmisteluun* (LMOt, 4). Edunvalvonnalla toimijat edistävät oman toiminnan kannalta suotuisan toimintaympäristön kehittymistä. Käsitän edunvalvonnan maakunnallisten ja alueellisten toimijoiden vaikutuskeinona valtion asettamiin toimintapolitiikan ja resurssien kehyksiin, jotka säännöstelevät verkostojen itseohjautuvuutta (ks. Sørensen, 2007, s. 92-96). Mielenkiintoista on, että edunvalvojiksi aineistossa mainitut organisaatiot edustavat yksityisen ja kolmannen sektorin (muun muassa alueorganisaatiot ja yhdistykset) lisäksi julkista sektoria (kunnat). Edunvalvonta määrittyy siten itsenäisten julkishallinnollisten organisaatioiden vaikuttamiskeinoksi ylempään hallintoon.

6.3 Verkostotoimijoiden keskinäisriippuvuus

Verkostotoimijoiden keskinäisriippuvuus muodostuu tarpeesta etsiä yhteisiä intressejä ja vaihtaa resursseja (Sørensen ja Torfing 2007a, s. 17-20). Kuten edellisessä alaluvussa totesin, valtio on vaikuttanut useiden rahoituksen hallintaverkostojen syntymiseen. Verkostotoimijoiden tarve etsiä yhteisiä intressejä ja jakaa resursseja ei siis ole ollut verkostoitumisen lähtökohta. Pikemminkin verkostotoimijoiden keskinäisriippuvuus on synnitetty julkisen hallinnon toimesta. Verkostotoimijoiden keskinäisriippuvuutta luovat matkailuelinkeinon tukeminen, strategiat, rahoituksen yhdistäminen toiminnassa ja tieto.

Mielenkiintoista on se, että vaikka verkostoissa yhdistyvät eri sektoreiden rahalliset resurssit, verkostot eivät pääsääntöisesti toimi resursseja jakavana toimintayksikkönä. Tästä poikkeuksena on Team-Finland alueverkosto. Aineistossa esitetyn verkostotoiminnan kuvauksen perusteella tulkitsemme alueverkoston kanavoivan Team Finlandin rahoitusta ja muita tukipalveluita alueellisesti yrityksille. Muiden verkostojen osalta aineistosta ei ole tulkittavissa rahallisten tai muidenkaan resurssien jakamisvastuuta. Nämä muut verkostot määrittyvät julkisen rahoituksen käyttäjiksi. Rahallisten resurssien ohjaamisen vastuu on verkostojen sijaan yksittäisillä verkostotoimijoilla, kuten maakunnan liitolla, ELY-keskuksella, Visit Finlandilla.

Verkostoja määrittää yhteinen intressi yritysten ja matkailuelinkeinon tukemisesta:

Matkailun kehittämisen ekosysteemi. Matkailualan keskiössä on elinkeino, jonka toimintaa muut toimijat pyrkivät edistämään, jolle ne tarjoavat toimintaympäristön tai jonka menestyksestä ne hyötyvät. (LMS, s. 38)

Team Finland -verkoston ydintehtävänä on Suomessa toimivien yritysten viennin ja

kansainvälisen kasvun vauhdittaminen. (ELYL, s. 6)

Julkisen rahoituksen hallinta verkostoituu siis yksityistä sektoria tukevaksi. Yksityistä sektoria tukeva verkostoituminen on havaittavissa kaikissa rahoitusverkostoissa kansallisen tason laajasta klusterista alueellisiin verkostoihin. Aineistossa kuvataan paljon kansallisen, maakunnallisen ja alueellisen kilpailukyvyyn edistämistä. Yksityistä sektoria tukeva verkostoituminen toteuttaa tätä kilpailukyvyyn edistämisen tavoitetta. Verkostoitumisen intressit ovat taloudellisten näkökulmien sävyttämiä. Elinkeinoa tukevan toiminnan lisäksi en löytänyt verkostoille muita selkeästi määrittyneitä yhteisiä intressejä.

Strategia-asiakirjat luovat keskinäisriippuvuutta toimijoiden rahallisten resurssien välille. Strategiat tukevat toimijoiden välistä resurssien vaihtoa. Tällaista resurssiriippuvuutta ilmeni strategioissa, joiden toteuttamiseen olivat osallistuneet julkisen sektorin toimijoiden lisäksi yksityisen ja kolmannen sektorin toimijat, eli Suomen matkailustrategiassa, Lapin maakuntaohjelmassa ja Lapin matkailustrategiassa. Suomen matkailustrategiassa resurssien yhdistymästä kuvataan seuraavasti:

Toimenpiteiden toteuttamiseksi tarvitaan sekä julkista (kansallinen ja EU) että yksityistä rahoitusta. Julkisella rahoituksella edistetään erityisesti matkailualan uudistumista ja kansainvälistymistä. Julkisen rahoituksen myöntämisessä korostetaan vahvasti yksityisen rahoituksen osuutta kokonaisrahoituksessa. (SMS, s. 31)

Strategian toimenpiteiden toteuttaminen ei olisi mahdollista ilman julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteistä rahoituspanosta. Toisaalta julkiset toimijat ohjaavat sitä, miten rahoitusresurssit yhdistetään, jota kuvaa lausuma *julkisen rahoituksen myöntöperusteista*. Suomen matkailustrategia on TEM:n aloitteesta laadittu, jolloin strategiassa kuvattu rahoituksen käyttö toimenpiteisiin on pitkälti julkisen hallinnon määrittämää. Maakunnan liiton ohjauksessa laaditussa Lapin maakuntaohjelmassa kuvataan kansallisen matkailustrategian tavoin julkisen ja yksityisen rahoituksen merkitystä toteutuksessa. Maakunnan liiton ohjaamassa Lapin matkailustrategiassa kuvataan runsaasti erilaisia hankkeita. Hankkeet ovat käsitykseni mukaan keskeisessä roolissa kyseisen strategian toimenpiteiden toteutuksessa. Hankkeissa yhdistyvät julkinen ja yksityinen rahoitus, jolloin ne toimivat resurssien vaihdon välineinä. Hankkeisiin liittyen kerrotaan seuraavaa: *Hankerahoituksella voidaan kantaa riskiä ja kokeilla kesätuotteen markkinoimista uusille markkina-alueille ja asiakassegmenteille, esimerkiksi Aasiaan*. Hankkeisiin osallistuminen on mielekästä, sillä niiden kautta rahalliset riskit jakautuvat useamman toimijan kesken. Kiteyttäen voidaan sanoa, että yhteistyössä laaditut strategiat ja ohjelmat toimivat julkisen hallinnon keinona sitoa yksityistä rahoitusta toimintaan.

Yksityisen rahoituksen määrittäminen hallintaverkostojen toiminnan kannalta on haastavaa. Aineistossa kuvataan joiltakin osin yksityistä rahoitusta verkostojen toiminnassa, esimerkiksi valtakunnallisissa matkailuklusterissa:

Suomen matkailuklusteri. Toimintaedellytysten mahdollistajat. Rahoittajat (julkinen ja yksityinen) (SMS, s. 58)

MiniMatkassa ei ole mukana yksityisen sektorin toimijoita, jolloin yksityisellä rahoituksella ei ole vaikutusta sen toimintaan. Suuralueyhteistyön osalta puhutaan *alueiden vastinrahoituksesta* tehokkaan kumppanuuden saavuttamiseksi, mutta tätä alueellisen vastinrahoituksen laatua julkisena tai yksityisenä rahoituksena ei tarkemmin kuvata. Maakunnallisen matkailun ekosysteemin osalta toiminnan mahdollistajiksi mainitaan yksinkertaisesti *rahoittajat*. Team Finland-alueverkoston osalta yksityisen rahoituksen osuutta toiminnassa ei ole mahdollista eritellä, sillä yksityisen sektorin toimijoiden kuvataan aineistossa osallistuvan toimintaan, mutta niiden rahoituspanosta ei käsitellä. Alueorganisaatioiden toiminnan rahoitus perustuu kuntarahoituksen lisäksi yrityksiltä kerättäviin *markkinointimaksuihin*. Aineistossa yksityinen rahoituksen merkitys toiminnassa tuodaan selkeästi esille ainoastaan valtakunnallisen matkailuklusterin ja alueorganisaation osalta.

Ylipäättään termi yksityinen rahoitus jää aineiston perusteella epäselväksi. Matkailuklusteriin, suuraluetoimintaan ja alueorganisaatioiden toimintaan osallistuvat yksityisen sektorin lisäksi kolmas sektori. Alueorganisaatioissa yksityinen rahoitus on yksityisen sektorin (yritysten) tarjoamaa rahoitusta. Matkailuklusterin *yksityinen rahoitus* ja *suuraluetoiminnan vastinrahoitus* jättävät lausumina sitä vastoin auki tarkoitetaanko niillä yritysten tai muiden yksityisen sektorin edustajien rahoittamaa toimintaa, vai lisäksi myös kolmannen sektorin rahoitusta.

Kolmannen sektorin rahoituksesta kerrotaan aineistossa vähän verrattuna julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden rahoitukseen. Kolmannen sektorin rahoitus liittyy valtakunnallisella tasolla yksittäisiin toimenpiteisiin, kuten *panostamiseen kotimaan matkailumarkkinointiin*, jonka yhtenä vastuutahona mainitaan Suoma ry. Valtakunnallisella tasolla kolmannen sektorin rooli ei ylipäättään ole yhtä vahva kuin julkisen ja yksityisen sektorin. Tätä kuvaa se, että Suomen matkailustrategiassa listatuissa 46 toimenpiteessä vastuutahoina esitetään toistuvasti julkisen ja yksityisen sektorin toimijat, kun kolmannen sektorin organisaatiot mainitaan vain 6 toimenpiteessä. Maakunnallisella tasolla kolmas sektori osallistuu enemmän toimintaan. Lapin maakuntaohjelman toimenpiteissä, kolmanteen sektoriin luettavissa olevat organisaatiot osallistuvat vastuutahoina kolmeen suureen toimenpidelinjaukseen, linjauksia ollessa kokonaisuudessaan neljä. Alueorganisaatioiden ja suuralueyhteistyömallin osalta kolmannen sektorin osuus

toimenpiteissä jää aineistossa yksittäisten viittausten tasolle.

Verkostoissa tapahtuva resurssien vaihtaminen koskee rahallisten resurssien lisäksi tietoa. Maakunnallisessa matkailuekosysteemissä tiedolla on suuri merkitys, sillä verkoston tavoitteena on synnyttää uusia innovaatioita. Aineistossa kuvataan tutkimus- ja koulutusorganisaatioiden vastuita ekosysteemissä, ja nämä organisaatiot ovatkin keskeisessä asemassa innovaatioiden mahdollistamisessa. Tieto määrittyy aineistossa lisäksi johtamisen välineenä.

Tiedolla johtaminen tarkoittaa johtamis- ja toimintamallia, jossa analysoitua tietoa ja dataa tuodaan osaksi päätöksentekoprosessia matkailuekosysteemin eri tasoilla. - Matkailun tutkimusta ja kehittämistä tapahtuu monissa hankkeissa sekä korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten projekteissa. (LMS, s. 27)

Tiedolla johtaminen kytkee tutkimustiedon paitsi poliittiseen päätöksentekoon myös matkailualueiden ja -yritysten strategiseen johtamiseen. - Elinkeinoon näkökulmasta tutkimuksen tulee vastata matkailuyritysten tiedontarpeisiin sekä edistää ideoiden kaupallistumista. (SMS, s. 50)

Tutkimus- ja koulutusorganisaatioiden tuottamaa tietoa käytetään matkailuekosysteemin, alueiden, yritysten ja julkisen hallinnon toiminnassa. Tutkimus- ja koulutusorganisaatioiden rooli riippumattoman tiedon tuottajana kyseenalaistuu, jos niiden tehtäväksi määritetään muiden toimijoiden tarpeisiin vastaaminen. Keskinäisriippuvuuden näkökulmasta tieto resurssina liittyy verkostoja määrittävän yhteisen intressin, elinkeinoa tukevan toiminnan, mahdollistamiseen.

6.4 Verkostojen puuttuvat ominaisuudet?

Analyysissani en löytänyt rahoituksen hallintaverkostoista kaikkia teoriassa esiin tuotuja hallintaverkostojen ominaisuuksia. Rhodesin (1997, s. 51-53) mukaan verkostotoimijoiden vuorovaikutusta määrittävät yhteisesti neuvotellut ja hyväksytyt säännöt sekä keskinäinen luottamus. Hallinnoitavuusteorian mukainen näkemys verkostoista kertoo verkostotoiminnan edistävän toimijoiden välistä luottamusta ja yhteisten toimintasääntöjen kehittymistä, mikä osaltaan helpottaa yhteisten ongelmien ratkaisemista (Sørensen ja Torfing 2007a, s. 17-20). Neuvottelu ja yhteisesti määritetyt toimintakäytänteet rakentavat verkostojen luottamusta, sekä auttavat löytämään ratkaisuja toimijoiden resurssi- ja intressiristiriitoihin. Analyysissani en saanut vastausta siihen, miten nämä seikat toimivat rahoitusverkostoissa.

Mikäli neuvottelukäytänteitä tarkastellaan hyvin laaja-alaisesti, voidaan yhteisesti muotoillut strategiat tai ohjelmat kuten Suomen matkailustrategia, Lapin maakuntaohjelma ja Lapin matkailustrategia ymmärtää osana verkostotoimijoiden vuorovaikutuksen määrittymistä. Lapin

maakuntaohjelmassa julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin neuvottelukäytänteitä kuvataan seuraavasti:

Alueviranomaiset, kunnat, poliittiset toimijat, Lapin yliopisto, Lapin ammattikorkea sekä Lappia ja Lapin ammattiopisto, alueella toimivat tutkimuslaitokset sekä asemat, saamelaiskäräjät sekä elinkeinoelämä ja kolmas sektori ovat yhdessä työpajoissa laatineet Lappi-sopimuksen sisällöt -- (LMO, s. 7)

Strategiat ja ohjelmat eivät kuitenkaan ole muotoutuneet verkostotoimijoiden horisontaalisen yhteistyön kautta (vrt. hallinnoitavuusteoria Sørensen ja Torfing 2007a, s. 17-20). Suomen matkailustrategiassa, Lapin maakuntaohjelmassa ja Lapin matkailustrategiassa listattujen toimintatapojen käsittäminen verkostojen yhteisesti hyväksyminä on ongelmallista, koska julkisen hallinnon toimijoilla on ollut vahva vaikutus strategiaprosessiin. Julkinen hallinto toimii näiden strategia- tai ohjelmaprosessien käynnistäjänä ja ohjaajana. Yksityiskohtaisempien neuvotteluiden ja toimintakäytänteiden suhteen aineistostani ei ollut mahdollista saada vastausta.

Analyysini perusteella jäi epäselväksi, miten luottamus rakentuu verkostoissa. Aineistossa luottamukseen viittasivat vain muutamit kohdat esimerkiksi, kun kerrottiin aluetoimijoiden keskinäisen kilpailun estävän luottamusta ja yhteistyötä kotimaanmatkailun kehittämistoiminnassa. Luottamuksen lisäksi epäselväksi jäi myös se, mitä ovat verkostotoimijoiden resurssi- ja intressistiriidat. Haveri ja Pehk (2008, s. 36) toteavat, että verkostoja ulkopuolelta tarkastelevat tutkimustavat, kuten dokumenttianalyysi ja haastattelut rajoittavat sitä, millaisia päätelmiä verkostojen toiminnasta voidaan tehdä. Verkostojen neuvottelutapojen ja tavoitteiden muotoutumisen tutkiminen edellyttäisi kenties tutkimustapaa, jossa tutkija on lähemmin tekemisissä verkoston kanssa esimerkiksi havainnoimalla verkostojen toimintaa. (Haveri & Pehk, 2008, s. 36.)

Matkailun julkisen rahoituksen yhteistyö muodostuu ylhäältä alaspäin johdetussa prosessissa. Tämän vuoksi rahoituksen verkostoitumista ei voi käsittää keskinäisen riippuvuuden teorian mukaisesti alhaalta ylöspäin suuntautuvina prosesseina tai hallinnoitavuusteorian mukaisena neuvotteluiden sävyttämänä toimintana (Sørensen ja Torfing 2007a, s. 17-20). Rahoituksella julkinen hallinto pyrkii edistämään matkailutoimijoiden yhteistyötä, ja luomaan erilaisia matkailutoimialaa kehittäviä yhteistyörakenteita.

7 VALTION METAHALLINNAN KEINOT RAHOITUKSESSA

Viranomaisasiakirja-aineiston analyysin perusteella valtio käyttää julkisen rahoituksen verkostojen toimijoiden ohjaamiseen kaikkia metahallinnan keinoja: toimintapolitiikan ja resurssien kehystämistä, instituutioiden muotoilua, verkostojen edistämistä, verkostoissa osallistumista (Sørensen, 2007, s. 96). Olen koonnut valtion metahallinnan keinot matkailun julkisessa rahoituksessa Taulukkoon 4.

Taulukko 4. Valtion metahallinnan keinot matkailun julkisessa rahoituksessa aineistoanalyysin perusteella (soveltaen Sørensen, 2007, s. 96, Haverin & Pehkin, 2008, s. 29, mukaan; Sørensen, 2007, s. 91-108; Sørensen & Torfing, 2007, s. 169-181)

Metahallinnan muoto	rajoitettu interventio	vahva interventio
etäältä (hands-off)	Toimintapolitiikan ja resurssien kehystäminen Valtion ylimpien toimielinten linjausten mukaisuus, strategian kautta tapahtuva toiminnan ohjaaminen ja tavoitteiden asettaminen sekä toimijoiden roolitus, strategian seuranta	Instituutioiden muotoilu Hankerahoitus alueellisille toimijoille, hankerahoituksen myöntöperusteet
läheltä (hands-on)	Verkostojen edistäminen Visit Finland kv-matkailun verkostot, ELY-keskus yhteensovittajana	Verkostoissa osallistuminen Visit Finland suuraluetoiminnan sopimukset, ELY verkostovaikuttajana

Verkostojen edistäminen ja osallistuminen määrittyvät tiettyjen organisaatioiden tehtäviksi, kun taas kehystäminen ja instituutioiden muotoilu tapahtuvat yleisluontoisemmin strategioiden kautta. Metahallinnan keinoissa on eroavaisuutta sen suhteen, mihin rahoituksen hallintaverkostoon niillä vaikutetaan. Valtio käyttää valtakunnallisen matkailuklusterin ohjaamiseen toimintapolitiikan ja resurssien kehystämistä. Lisäksi kehystäminen kohdistuu verkostoista alueorganisaatioihin ja MiniMatkaan strategiassa määritettyjen roolien kautta. Instituutioiden muotoilu kohdistuu alueellisiin kehittämisorganisaatioihin, joihin myös alueorganisaatiot kuuluvat. Verkostojen edistämistä ja verkostoissa osallistumista käytetään suuraluetoiminnan ohjaamiseen. ELY-keskus osallistuu maakunnallisen matkailun ekosysteemin verkostoon. Aineistosta

en löytänyt metahallinnan keinoja, jotka kohdistuvat suoraan Team Finland -alueverkostoon.

7.1 Strategioihin perustuva kehystäminen

Toimintapolitiikan ja resurssien kehystämisessä metahallitsija, eli tutkielmani tapauksessa valtio, määrittää verkostojen poliittiset tavoitteet, hallinnolliset päämäärät sekä taloudelliset resurssit. Kehystämisessä metahallitsija ohjaa verkostojen toimintaa etäältä ja rajoitetulla interventiolla. (Sørensen, 2007, s. 96.) Rahoituksen verkostojen kehystäminen tapahtuu strategioilla.

Toimintapolitiikan ja resurssien kehystäminen järjestyy valtion linjausten mukaisesti.

-- Matkailustrategiaa toteutetaan valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisten voimavarojen puitteissa. Osaan tavoitteista ja toimenpiteistä voidaan vastata mm. EU-ohjelmien rahoituksella. -- (SMS, s. 9).

ELY-keskuksen tulostavoitteet perustuva hallitusohjelmaan, AVI-ELY-strategia-asiakirjaan, eri hallinnonalojen strategioihin sekä ottavat huomioon hallituksen aluekehittämispäätöksen ja maakuntaohjelmien linjaukset (ELYL, s. 2)

Lapin maakuntaohjelman toimeenpanosuunnitelman valmistelussa huomioidaan eri toimijoiden kansallisen toiminnan sekä Suomen rakennerahasto-ohjelman ja maaseutuohjelman painotukset (LMO, s. 39)

Viranomaisasiakirja-aineiston lausumat *valtiontalouden kehyspäätökset, hallitusohjelma, hallituksen aluekehittämispäätös ja kansallinen toiminta* ilmentävät valtion ylimpien toimielinten ohjausvaikutusta valtakunnallisen, maakunnallisen ja alueellisen toiminnan suunnitteluun ja järjestämiseen. Tämä toiminnan järjestäminen eri tasoilla on tiiviisti yhteydessä Euroopan unionin rahoitusohjelmiin, jota kuvaavat lausumat *EU-ohjelmien rahoitus sekä rakennerahasto-ohjelman ja maaseutuohjelman painotukset*. Rahoituksen hallintaverkostojen toimintapolitiikan ja resurssien kehykset muotoutuvat valtion ylimpien toimielinten ja Euroopan unionin linjausten vaikutuksessa (ks. Haveri & Pehk, 2008, s. 51). Valtakunnalliset ja alueelliset strategia-asiakirjat sekä maakunnallinen rahoitus- ja kehitysohjelma ovat yhteydessä sekä valtiollisiin, että Euroopan unionin linjauksiin, mutta myös toisiinsa. Tämä on viranomaisten asiakirjojen välisyyttä.

Haveri ja Pehk (2008, s. 47) toteavat kunnallishallinnosta tehtyjen tutkimusten kartoittamisen perusteella, että joitakin verkostoja voitaisiin nimittää ohjelmaperusteisiksi, koska ne ovat niin tiiviisti yhteydessä julkisen sektorin ohjelmiin. Rahoituksen hallintaverkostoista maakunnallinen matkailuekosysteemi voitaisiin käsittää tällaiseksi ohjelmaperusteiseksi verkostoksi, sillä aineistossa kuvataan matkailutoimijoiden verkostoitumista Euroopan unionin älykkään

erikoistumisen ohjelman mukaisesti.

Valtio ohjaa valtakunnallisen matkailuklusterin toimintaa Suomen matkailustrategialla, jossa määritetään toiminnan periaatteet. Strategiaprosessi toimii valtion käyttämänä verkoston toimintapolitiikan ja resurssien kehystämisen keinona. Kehystämistä toteuttaa valtiollinen toimija Työ- ja elinkeinoministeriö, jonka kuvataan aineistossa toimivan strategiaprosessin koordinoijana. Matkailustrategian luonteesta kerrotaan seuraavaa:

Matkailustrategia on matkailutoimijat yhteen kokoava väline. Strategian tehtävänä on toimia matkailun kehittämistyössä yhteisenä ohjenuorana ja saada aikaan tuloksekasta matkailupolitiikkaa. Toimenpiteitä toteutetaan laajan toimijajoukon yhteistyössä. -- Matkailustrategia tukee pääministeri Rinteen hallituksen ohjelmaa. Koska matkailustrategia ei ole poliittinen näkemys matkailun tavoitteista ja tarvittavista toimenpiteistä, on asiakirjoissa myös eroavaisuuksia. (SMS, s. 9)

Lausumat matkailutoimijat yhteen kokoava väline, yhteinen ohjenuora, toteutus laajan toimijajoukon yhteistyössä korostavat strategian laadintaa ja toteutusta eri toimijoiden välisessä yhteisymmärryksessä. Kuitenkin tämän strategisen yhteistyön tarkoituksena on toteuttaa valtion määrittämiä tavoitteita, jota ilmentää kohta *hallituksen ohjelman tukeminen*. Sørensenin tutkimustulokset paikallisten poliitikkojen ja viranomaisten toteuttamasta metahallinnasta kuvaavat, miten poliitikot ja viranomaiset kannustivat paikallisia verkostoja sopimaan yhteisistä toimintaperiaatteista, jotka hallinto voisi myöhemmin vahvistaa (Sørensen, 2007, s. 100-102). Suomen matkailustrategia on tätä näkökulmaa soveltaen valtion aloittama verkostojen toimintapolitiikan muotoilun prosessi, johon se pyrkii osallistamaan useita verkostotoimijoita. Alueellisista asiakirjoista AVI-ELY-strategiaa ja sen tulostavoiteasiakirjaa ei voi käsittää samanlaisena valtion aloittamana verkostotoimijoita osallistavana strategiaprosessina, sillä asiakirjat on laadittu julkisen hallinnon toimijoiden kesken.

Strategiassa määritetään klusterin tavoitteet, joista merkittävimpiä ovat taloudellisten päämäärien saavuttaminen ja yhteistyö. Aineistossa kerrotaan, miten tavoitteena on *tuplata matkailuvienti edistämällä matkailualan kestävä kehitystä, digitaalisuutta, saavutettavuutta ja kilpailukykyisyyttä*. Käsitän tämän perusteella klusterille asetetuksi keskeiseksi tavoitteeksi taloudellisten päämäärien saavuttamisen. Tavoite on linjassa rahoituksen hallinnan verkostoitumisen kanssa, jossa yhteisenä intressinä on elinkeinon ja yritysten tukeminen. Taloudellisten päämäärien lisäksi ymmärrän klusterin tavoitteena yhteistyön: *Strategiassa korostetaan yhteistyön merkitystä Suomen matkailun kestävä kasvun ja uudistumisen saavuttamisessa*. Haveri ja Pehk (2006, s. 73) toteavat kunnallishallinnon verkostoitumisen tutkimisen perusteella, että kehystäminen metahallinnon keinona määrittyy yleispiirteiseksi tavoite- ja periaateluontoiseksi

ohjaukseksi, joka ei yleensä sisällä yksityiskohtaisia tai yksikkökohtaisia piirteitä. Tällainen yleisluontoinen tavoite- ja periaateluontoinen ohjaus kuvaa myös matkailuklusterin ohjausta, sillä kilpailukykyisyys ja yhteistyö ovat todella laajoja tavoitteita. Strategiassa kerrotaan, miten toimenpiteiden toteuttaminen edellyttää muun muassa *toimintatapojen muutosta, yritysten riskinottohalukkuutta ja uutta asennetta matkailun kehittämiseen*. Nämä toiminnan järjestymisen kuvaukset ovat tavoitteiden tapaan hyvin yleisluontoisia. Suomen matkailustrategia ei tarjoa valtiolle voimakasta keinoa puuttua hallintaverkoston toimintaan.

Strategialla määritetään klusterin toimijoiden roolit. TEM pyrkii roolituksella kasvattamaan alueorganisaatioiden ja MiniMatka-työryhmän asemaa matkailuklusterissa. Matkailun alueorganisaatioiden rooli määritetään laajemmaksi kuin muiden alueellisten kehittämis- ja edistämisorganisaatioiden, joita ovat tutkimus- ja koulutusorganisaatiot ja kehittämissyhtiöt.

*Alueorganisaatioiden roolina ovat mm.
toimia toimialueensa matkailutoimijoiden yhteistyöfoorumina --
koordinoida, jopa johtaa alueen matkailun kokonaiskehittämistä
toimia linkkinä Visit Finlandin ja yrittäjien välillä (SMS, s. 34)*

Alueorganisaation tehtävät yhteistyön edistäjänä *yhteistyöfoorumina* ja *kokonaiskehittämisestä* vastaajana viittaavat alueorganisaation vahvaan asemaan verkostotoimijana. Myöntämällä alueorganisaatioiden roolin merkityksellisyyden TEM tukee alueorganisaatioiden asemaa alueellisia toimijoita edustavana verkostona. Minimatkaa kuvataan julkisen sektorin toimijoiden muodostamaksi työryhmäksi, joka pyrkii edistämään jäsentensä välistä yhteistyötä. TEM:n intressinä on Minimatkan toimintamandaatin laajentaminen:

Valmistellaan ja käynnistetään matkailun poikkihallinnollinen strateginen ohjelma (SMS, s. 52)

Asetetaan Minimatka-työryhmä poikkihallinnolliseksi korkean tason työryhmäksi, jossa ovat edustettuina keskeiset sidosryhmät ml. edunvalvontaorganisaatiot. Työryhmän tehtävänä on laaja-alainen matkailun kehittäminen ja toimien yhteensovittaminen. (SMS, s. 52)

Poikkihallinnon strateginen ohjelma, MiniMatkan oma strategia lisää sen hallinnollista vastuuta. Sidosryhmien ja edunvalvontaorganisaatioiden mukaan ottaminen MiniMatkan toimintaan muuttaa sen julkisen sektorin toimijoiden muodostamasta ryhmästä verkostoksi, jonka rakenne on julkinen-yksityinen tai julkinen-yksityinen-kolmas sektori. Aikaisemmin tekstissäni toin esille, miten maakunnalliset ja alueelliset organisaatiot pyrkivät edunvalvonnalla vaikuttamaan valtion asettamiin toimintapolitiikan ja resurssien kehyksiin. Tästä näkökulmasta edunvalvontaorganisaatioiden sitominen MiniMatkan toimintaan tarjoaa valtiolle uuden alustan vuorovaikuttaa toimijoiden kanssa kehystämiseen liittyen. MiniMatkan hallinnollisen vastuun

lisääminen ja verkostorakenteen muuttaminen antavat sille laajemmat toimintamahdollisuudet. Alueorganisaatioiden ja MiniMatkan toimintaa tukemalla TEM muotoilee uudelleen matkailuklusterin toimintaa.

Strategioiden seuranta on valtion toimintapolitiikan ja resurssien kehystämisen keino. Matkailustrategian mukaisia toimenpiteitä annetuilla resursseilla toteuttaessaan matkailutoimijat operoivat valtion hierarkian varjossa (Scharpf, 1994, s. 40, Sørensenin, 2007, s. 92, mukaan). Strategioihin kirjattu seuranta ilmentää tätä valtion hierarkian varjoa: *Strategian toimeenpanoa ja tavoitteiden saavuttamista seurataan, ja tavoitteita ja toimenpiteitä tarkennetaan tarpeen mukaan* (SMS, s. 9). Valtakunnan tasolla keskeiseksi seurantaa toteuttavaksi tahoksi nimetään MiniMatka-työryhmä. Maakunnallisen tason strategioiden ja ohjelmien seurantaa toteuttavat alueviranomaiset. Seuranta määrittyy vahvasti hallinnollisten toimijoiden vastuuksi.

Toimintapolitiikan ja resurssien kehystäminen ei määrity valtion käyttämäksi voimakkaaksi puuttumisen keinoksi. Kehystäminen on kuitenkin välttämätöntä, jotta verkostot saadaan toimimaan kohti yhteistä päämäärää. Aineisto ilmentää, mitä tapahtuu verkostojen toimintapolitiikan ja resurssien kehysten ollessa vajavaiset. Kotimaanmatkailun kehittämisessä toimijoiden järjestäytyminen on ollut melko vapaata eikä valtio ole puuttunut toimintaan. Tämä on aiheuttanut haasteita ja saanut toimijat kaipaamaan vahvempaa valtion ohjausta:

(Kotimaanmatkailun) Koordinointiin liittyen useimmiten mainittiin tarve valtakunnalliselle, pysyvällä katto-organisaatiolle tai koordinaattorille. Vastauksissa mainittiin myös mm. alueellisen koordinoinnin resursointi sekä matkailustrategioiden laatiminen ylipäättään kehittämistoimenpiteenä niin alueellisesti kuin kansallisesti. (SKM, s. 51)

Toimintapolitiikan ja resurssien muotoilun merkitys verkostoissa korostuu, jos verkostoissa ei ole metahallitsijaa toteuttamassa sitä. Verkostojen toiminta häiriintyy liiallisista ristiriidoista, jonka myötä verkostot eivät toimi tehokkaasti. Toisaalta aineistossa kuvataan, että osa toimijoista ei kaipaa valtion tasolta lähtevää vahvempaa ohjausta. Verkostotoimijoiden eriävät näkemykset ovat haaste valtion toteuttaman yhtenäisen toimintapolitiikan ja resurssikehystämisen näkökulmasta.

7.2 Instituutioiden muotoilu rahoituksella

Instituutioiden muotoilussa käytetään kannusteita ja sanktioita. Metahallinnan keinona se tapahtuu etäältä, mutta puuttuu voimakkaasti toimintaan. (Sørensen, 2007, s. 92-93; Sørensen, 2007, s. 93, Haverin & Pehkin, 2008, s. 30, mukaan.) Analyysini perusteella valtio turvautuu kannusteisiin instituutioiden muotoilun keinona. Hankerahoitus ja sen myöntöperusteet

toimivat valtion käyttämänä kannustinjärjestelmänä verkostotoimijoiden ohjaamisessa.

Hankerahoitusta alueellisille matkailun kehittämis- ja edistämisorganisaatioille suuntaamalla valtio luovuttaa niiden käyttöön rahallisia resursseja, joita ne käyttävät tehtävänsä, matkailun kehittämistyön, toteuttamiseen. Aineistossa kuvataan hankerahoitusta matkailun kehittämis- ja edistämisorganisaatioiden toiminnassa seuraavasti:

Matkailuyritysten suhtautumista oman alueensa matkailua edistävien ja kehittävien organisaatioiden toimintaan ja toimintatapoihin selvitettiin yrityksille suunnatun sähköisen kyselyn avulla. -- Yritykset kokivat, että matkailun kehittämistyötä tehdään organisaatioissa erityisesti kehittämishankkeiden kautta -- Hanketyön rooli korostui vastauksissa etenkin matkailun alueorganisaatioiden osalta. (SMO, s. 33)

Edellä esitetty aineistolainaus ilmentää hankerahoituksen merkittävyyttä organisaatioiden toiminnassa. Aineistokohdassa puhutaan matkailun alueorganisaatioiden hankerahoitusperusteisuudesta. Hankerahoitus on merkittävää myös tutkimus- ja koulutusorganisaatioiden, alueellisten kehittämisyritysten ja ProAgrian toiminnassa:

Tutkimus- ja koulutusorganisaatioiden roolina on -- toimia osaltaan alueen tutkimus- ja kehittämishankkeissa asiantuntijana ja hallinnoijana sekä varmistaa hallinnoitavien hankkeiden kehitystavoitteiden vastaavuus alueen matkailuelinkeinon ja matkailun alueorganisaatioiden tarpeisiin. (SMS, s. 35)

Alueellisten kehittämisyritysten roolina on -- toimia osaltaan matkailuhankkeiden hallinnoijana ja varmistaa hallinnoitavien hankkeiden kehitystavoitteiden vastaavuus alueen matkailuelinkeinon ja matkailun alueorganisaatioiden tarpeisiin. (SMS, s. 34)

ProAgria harjoittaa maaseutumatkailun kehittämistoimintaa kehittämishankkeiden avulla, joita rahoitetaan pääosin Manner-Suomen maaseutuohjelman kautta. Kehittämistoiminnassaan ProAgria pyrkii kuuntelemaan tarkasti yritysten tarpeita -- (SMO, s. 29)

Tekstissä kuvataan organisaatioiden tehtäväksi hankkeiden vastaaminen *alueen matkailuelinkeinon ja matkailun alueorganisaatioiden tarpeisiin*. Hankerahoitus kannustaa matkailun kehittämis- ja edistämisorganisaatioita yhteistyöhön matkailun alueorganisaatioiden ja yritysten kanssa. Tulkitsen hankerahoituksen toimivan verkostojen yhteistyötä luovien käytäntöjen strategioinnin menetelmänä (Sørensen & Torfing, 2007b, s. 172-175), koska se lisää alueellisten verkostotoimijoiden välistä vuorovaikutusta.

Sørensenin (2007, s. 103-104) tutkimustulokset osoittavat, että metahallitsija voi muotoilla verkostojen institutionaalista rakennetta antamalla verkostoille hallinnollista vastuuta ja rahoituksen jakamisen vastuuta. Matkailun alueellisten kehittämis- ja edistämisorganisaatioiden tehtäväksi kuvataan *hankkeiden hallinnointi*. Organisaatiot toimivat alueellisina hankehallinnoijina, jotka yhteensovittavat hankkeita alueelliseen toimintaan. Valtio antaa organisaatioille julkisen

rahoituksen hallinnon vastuuta, jonka myötä organisaatioiden asema rahoitusverkostoissa vahvistuu. Vastuun antaminen organisaatioille on mielekästä, koska se tasapainottaa niiden asemaa verkostoissa verrattuna valtiollisiin ja kunnallisiin toimijoihin, joilla on julkisen asemansa kautta tietty rahoituksen hallinnon vastuu. Alueorganisaatiot, tk-organisaatiot, kehittämissyhtiöt ja ProAgria saavat hankkeiden kautta hallinnollista vastuuta, mutta valtio ei kuitenkaan myönnä niille rahoituksen jakamisen vastuuta, jota vastakohtaisesti on esimerkiksi Visit Finlandilla ja ELY-keskuksilla.

Hankerahoitus ei ole ongelmaton kannustinkeino. Tämä ilmenee alueellisten toimijoiden hankerahoitukseen kohdistamassa kritiikissä:

Haastatteluissa nousi kyselyä vahvemmin esiin haasteet hankepohjaisessa toiminnassa pitkäjänteisen kehittämisen, tulosten jalkauttamisen ja yritysten sitouttamisen sekä päällekkäisen toiminnan ja rahoituksen koordinoinnin osalta. (SKM, s. 50)

Hankkeissa kohdatut ongelmat ilmentävät sitä, miten haastavaa valtion on muotoilla hankkeiden myöntöperusteita siten, että ne tukisivat toimintaa tehokkaasti. Hanketoiminnan haasteet kertovat rahoituksen hallinnan epäonnistumisesta. Hankkeiden osalta aineistosta on tulkittavissa valtion reflektointia toimintaa metahallitsijana. Hankkeiden ongelmat esitetään Selvityksessä kotimaanmatkailun kehittämistarpeista, jota on sittemmin hyödynnetty Suomen matkailustrategian päivitysprosessissa. Matkailustrategiassa toimenpiteenä esitetty *hankekonsortioiden luominen* voidaan tulkita valtion vastineena hankkeiden päällekkäisyyden, lyhytjänteisyyden ja osallistumisen ongelmiin.

Instituutioiden muotoilulla valtio tukee alueellisten kehittämisorganisaatioiden asemaa verkostoissa. Hankerahoitus kohdistuu instituutioiden muotoilun keinona pikemminkin yksittäisiin verkostotoimijoihin kuin verkostoihin kokonaisuutena. Hankerahoitus voitaisiin luokitella myös toimintapolitiikan ja resurssien kehystämisen keinoksi. Alueellisten kehittämisorganisaatioiden on sitouduttava *hallinnoitavien hankkeiden kehitystavoitteisiin* eli valtion määrittämiin toimintapolitiikan kehyksiin. Resurssikehykset määrittävät vahvasti näiden organisaatioiden toimintaa, sillä ilman hankerahoitusta toiminta ei olisi yhtä laajamittaista. Analyysissani päädyin kuitenkin luokittelemaan hankerahoituksen instituutioiden muotoilun keinoksi, koska se määrittyi aineistossa vahvasti rahoitusverkostoissa tapahtuvaa vuorovaikusta ohjaavana seikkana.

7.3 Limittyvä verkostojen edistäminen ja verkostoissa osallistuminen

Verkostojen edistäminen ja verkostoissa osallistuminen ovat metahallintaa, jossa metahallitsija on lähemmin tekemisissä verkostojen kautta. Näissä metahallinnan keinoissa puuttumisen aste on rajoittunutta tai vahvaa. (Sørensen, 2007, s. 94-96.) Analyysini perusteella verkostojen edistäjinä toimivat Visit Finland ja ELY-keskus. Nämä toimijat myös osallistuvat verkostoihin.

Visit Finland toimii verkostojen edistäjänä. Visit Finland edistää laajamuotoista valtakunnallista verkostoitumista. Visit Finlandin tehtävät liittyvät Suomeen suuntautuvan matkailun kehittämiseen, jota se pyrkii edistämään suuralueyhteistyömallilla ja teemapohjaisella toiminnalla. Suuraluetoimintaa kuvataan seuraavalla tavalla:

*Visit Finlandin suuralueyhteistyömalli -- Suomi on jaettu neljään suuralueeseen Suomi-brändin kehittämiseksi. Yhteistyön tavoitteista, resursseista ja laajuudesta sovi-
taan suuralueen kanssa. (SMS, s. 16)*

Suuralueyhteistyömallissa aluetoimijoista muodostuu laajempi verkosto, suuralue. Suuralueyhteistyömalli määrittyy verkostojen edistämisen keinoksi, jossa Visit Finland tukee vuoropuhelun rakentumista matkailun kehittämistoiminnassa kansallisten ja alueellisten toimijoiden välillä. Suuraluetoiminnassa sopimuksellisuus toisin sanoen neuvottelujen luominen on keskeistä. Visit Finland on sopimusosapuolena suoraan vuorovaikutuksessa toimijaverkoston kanssa, jolloin sen toiminta on verkostojen edistämisen lisäksi verkostoissa osallistumista. Metahallinnan teoreettisessa keskustelussa tuodaan esille, että metahallitsija ei saisi käyttää verkostoissa osallistumisessa hierarkkisen asemansa antamaa valtaa (Sørensen & Torfing, 2007b, s. 170-172). Visit Finlandin osallistumista verkostoihin ei voida käsittää tasavertaisena muiden verkostotoimijoiden kanssa vaan hierarkkisena. Suuralueyhteistyö on Visit Finlandin johtamaa verkostotoimintaa, jonka myötä sillä on vahva vaikutusvalta verkostotoimijoiden sopimusneuvotteluissa.

Suuraluetoiminnan haasteet edellyttäisivät Visit Finlandilta vahvempaa neuvotteluissa syntyvien konfliktien sovittelua. Alueellisten toimijoiden näkökulmasta Visit Finlandin edistämä suuralueyhteistyömalli ei ole täysin onnistunut. Aineistossa kerrotaan matkailun kehittämis-, markkinointi- ja myyntiorganisaatioiden näkemyksistä seuraavalla tavalla:

Haastateltavat pitivät suuralueyhteistyötä pääosin hyvänä tapana viedä matkailua maailmalle. Toimintaan kaivattiin kuitenkin suunnitelmallisuutta ja tehokkuutta. Parannettavia asioita nousi esille monia. Yhtenä huolena nousi esille suuralueiden aluejako. - - Suuralueet ovat myös keskenään hyvin erilaisia niin matkailun vetovoimatekijöiden, matkailun merkittävyyden ja kehittymisasteen kuin järjestäytymisenkin osalta. Näitä eroavaisuuksia ei koettu huomioitavan tarpeeksi toimenpiteissä. - - Alueet kaipasivat

suunnitelmallisempaa ja systemaattisempaa kehittämistä, joka tarkoittaa muun muassa prosessien avausta, tiiviimpää yhteistyötä alueiden kanssa jo suunnitteluvaiheessa, kansallisen rahoitusosuuden läpinäkyvyyttä sekä vahvempaa johtajuutta nopeamman toiminnan lisäksi. (SMO, s. 23)

Toimijoiden näkemykset siitä, että heidän tarpeitaan ei huomioida tarpeeksi sekä heikko suunnittelu ja johtaminen ilmentävät suuraluetoiminnan ongelmia hallintaverkostona. Ongelmiin on voinut johtaa se, että verkostoja edistämällä Visit Finland ei ole voinut määrittää riittävästi verkostojen toiminnan sisältöä.

Toinen Visit Finlandin kansainvälisen matkailun edistämiseen tähtäävä yhteistyömuoto on teemapohjainen toiminta. Teemapohjainen tuotekehitys ja markkinointi luo yhteistyötä toimijoiden välille eri alueellisilla tasoilla:

Suomeen suuntautuvaa matkailua edistetään Visit Finlandin johdolla teemapohjaisen tuotekehityksen ja markkinoinnin kautta. Valitut teemat tukevat toisiaan ja teemapohjaisuutta edistetään myös teemojen välisen yhteistyön avulla. Teemat tukevat sesonkien tasaamista ja pidentämistä sekä yhteistyön muodostumista alueellisesti, suuralueittain ja aiempaa vahvemmin myös suuralueiden kesken esimerkiksi matkailureittien avulla. (SMS, s. 40)

Teemapohjaisuus määrittyy verkostojen edistämisen keinoksi, jolla tuetaan yhteistyön rakentamista mahdollisten verkostojäsenten välillä. Suuralueyhteistyö ja teemapohjaisuus ovat verkostojen edistämisen keinoina vaikutustavoiltaan erilaisia. Siinä missä suuralueyhteistyö vahvistaa olemassa olevia verkostoja teemapohjaisen toiminta synnyttää uutta verkostoitumista. Suuralueyhteistyö ja teemapohjainen verkostoituminen tukevat toimijoiden mahdollisuuksia vastata matkailustrategiassa asetettuun Suomeen suuntautuvan matkailun kehittämistavoitteeseen.

Kansainvälisen matkailun kehittämiseen tähtäävien verkostojen lisäksi aineistosta on havaittavissa kotimaanmatkailun edistämisen verkostot tai pikemminkin niiden puutteellisuus. Toimintapolitiikkaa ja resurssien kehystämistä käsittelevässä alaluvussa kerroin matkailutoimijoiden kaipaavan valtion taholta lähtevää toimintapolitiikan ja resurssien muotoilua kotimaanmatkailuun. Toimijat kaipaivat lisäksi selkeää verkstorakennetta:

-- Selkeä yhteinen näkemys haastateltavilla oli siitä, että uutta toimijaa matkailukentälle ei kaivata vaan erilaisia toimijoita koettiin olevan jo liikaakin matkailukentällä. Toimija- ja hankekenttää toivotaan ennemmin selkeyttävän. (SKM, s. 57)

Kotimaanmatkailun kehittämisen toimiva verkostoituminen edellyttäisi valtiolta verkostojen vahvistamiseen tähtäävää toimintaa. Huomionarvoista on, että matkailutoimijoiden vaatimat valtion ohjaustoimenpiteet ovat luokiteltavissa verkostojen itseohjautuvuuteen vaikuttavien metahallinnan keinojen alle (toimintapolitiikka- ja resurssikehykset, verkostojen edistäminen).

Matkailutoimijoiden näkemykset eivät sitä vastoin ole luokiteltavissa valtion puuttumiseen verkostojen toiminnan sisältöön. Valtio tiedostaa kotimaanmatkailun haasteet toteuttamansa selvityksen perusteella, jota on käytetty Suomen matkailustrategian päivitysprosessissa. Valtakunnallisessa matkailustrategiassa todetaan: *Matkailun kehittämisessä panostetaan kansainvälisen matkailukysynnän kasvun rinnalla kotimaanmatkailun kilpailukyvyn edistämiseen* (SMS, s. 39). Tässä on viitteitä valtion reflektioivasta toiminnasta.

ELY-keskus toimii verkostojen edistäjänä maakunnallisella ja alueellisella tasolla. ELY-keskuksen toimintaa kuvataan seuraavasti:

Asiakaslähtöisyys. Palvelemme ennakoivasti, oikeudenmukaisesti, ripeästi ja intressejä yhteen sovittaen. (ELYS)

Lausuma asiakkaiden *intressien yhteensovittaminen* viittaa verkostoissa käytävien neuvottelujen ohjaamiseen, jolloin ELY-keskus toimii verkostojen edistäjänä. Toisaalta aineistossa kuvataan ELY-keskuksen suoraa vuorovaikutusta asiakkaiden ja kumppanien kanssa, joka ilmentää keskuksen osallistumista verkostotoimintaan:

Tuloksia tehdään yhdessä asiakkaiden ja kumppanien kanssa. ELY-keskuksella on erilaisia rooleja kumppanuusverkostoissa. Useimmiten merkitys on keskeinen tulosten ja ratkaisuiden aikaansaamisessa. (ELYL, s. 2)

ELY-keskuksen verkostojen edistäminen ja verkostoissa osallistuminen limittyvät toisiinsa. ELY-keskuksella kuvataan olevan *erilaisia rooleja kumppanuusverkostoissa* sekä sen toiminta on *keskeistä ratkaisujen ja tulosten aikaansaamisessa*. ELY-keskuksen osallistumista verkostoihin ei voi ymmärtää hierarkiasta vapaana, sillä niin tiiviisti se linkittyy organisaation rooliin verkostojen edistäjänä. Tällaisesta metahallinnan keinojen yhdistämisestä on hyötyä siinä mielessä, että verkostoihin osallistumalla ELY-keskus saa tietoa, jota se voi käyttää verkostojen edistämiseen.

Kertoessani rahoituksen hallinnan verkostoitumisesta totesin, että valtio vaikuttaa maakunnalliseen matkailun ekosysteemiin välillisesti, aluehallinnon kautta. Aineistossa kuvataan, kuinka aluehallinto muodostaa yhdessä muiden toimijoiden kanssa ekosysteemin (klusterin) perustan. ELY-keskuksen vaikutus matkailun ekosysteemiin tapahtuu käsitykseni mukaan verkostoon osallistumalla. Aineistossa todetaan lisäksi: *Kehitetään klusteritoimintaa tavoitteellisesti niin, että ne toimivat alustana kehittämisideoiden syntymiselle ja toteuttamiselle* (ELYL, s. 4). ELY-keskus tukee matkailun maakunnallisen ekosysteemin toimintaa, mutta tämä tukeminen on aineiston perusteella pikemminkin yleisluontoista rahoitusohjelmien ohjaamaa, jolloin sitä ei voi käsittää verkostojen edistämiseksi.

Haveri ja Pehk (2008, s. 52) ovat analysoineet kunnallishallintoon liittyviä tutkimuksia, ja toteavat verkostojen edistämisen ja niissä osallistumisen määrittävän pikemminkin viranhaltioiden kuin politiikkojen toteuttamaksi. Tällaisesta metahallinnan työnjaosta on viitteitä myös matkailun rahoituksessa, sillä verkostojen edistäjinä toimivat Visit Finland ja ELY-keskus kehystämisen tapahtuessa enemmän poliitikkojen toimesta.

Viranomaisasiakirja-aineiston analyysin perusteella valtio käyttää verkostojen ohjaamiseen kaikkia metahallinnan muotoja. Sørensen ja Torfing (2007b, s. 180-181) toteavat metahallinnan keinojen täydentävän toisiaan, jonka vuoksi käytännön toiminnassa on järkevää hyödyntää keinojen yhdistelmää. Tämä kirjallisuudessa esitetty näkemys metahallinnan muotojen yhdistymisestä käytännön toiminnassa on todennettavissa aineistostani. Valtio vaikuttaa metahallinnalla sekä verkostojen itseohjautuvuuteen että sisältöön. Analyysissani en kuitenkaan löytänyt valtion toiminnasta systematiikkaa, millä perusteella se käyttää itseohjautuvuuteen tai sisältöön vaikuttavia ohjauskeinoja. Tämän vuoksi metahallinnan keinot näyttäytyvät tuloksissani pikemminkin yksittäisinä tiettyyn rahoitusverkostoon kohdistuvana toimintana kuin systemaattisena ohjauksena. Valtion näkökulmasta systemaattiselle verkostojen ohjaamiselle ei välttämättä ole tarvetta, sillä rahoituksen verkostot ovat hierarkkisesti muodostettuja. Rahoitusverkostot ovat julkisen hallinnon luomia tai rahallisesti tai muuten tukemina. Toisaalta aineistosta on havaittavissa verkostoitumiseen liittyviä haasteita kotimaanmatkailun ja Visit Finlandin suuraluetoiminnan osalta. Metahallinta voi toimia ratkaisuna näihin kotimaanmatkailua ja suuraluetoimintaa kohdanneisiin hallinnan ongelmiin (ks. Jessop, 2018, s. 56).

Metahallintaa on haastavaa toteuttaa, sillä se vaatii toteuttajaltaan tasapainoilua ohjaamisen ja verkostoille myönnettävän itsenäisyyden välillä (Sørensen, 2007, s. 91). Perinteiseen hierarkkiseen johtamiseen verrattuna verkostojen johtaminen voi olla aikaa vievää eikä sen vaikuttavuudesta ole varmuutta. Metahallinnalle on näkemykseni mukaan kuitenkin tarvetta. Matkailun julkinen rahoitus on järjestynyt tällä hetkellä melko hierarkkisesti. Julkisen rahoituksen on jatkossa otettava enemmän aineksia verkostomaisesta toiminnasta, jotta matkailun kehitystyöllä voidaan vastata monimutkaistuvan yhteiskunnan asettamiin haasteisiin.

8 YHTEENVETO

Tutkin viranomaisasiakirjoja selontekoina matkailun julkisen rahoituksen metahallinnasta käyttäen menetelmänä teoriaohjaavaa sisällönanalyysia. Julkinen rahoitus on keskeistä matkailussa, sillä toimiala saa merkittävää tukea erilaisista julkisista rahoituslähteistä. Matkailun julkisesta rahoituksesta piirtyy aiemman tutkimuksen perusteella kuva ilmiönä, johon liittyvät lukuisat toimijat ja toimintatavat. Tutkielmani lähtöoletuksena oli, että matkailun julkinen rahoitus on verkostomaista toimintaa julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä. Tutkielmani teoreettisena viitekehyksenä toimi metahallinta, jonka käsitin valtion käyttämänä verkostojen ohjaamisen keinona. Valtiolla tarkoitin valtion ylimpiä toimielimiä, keskushallintoa, aluehallintoa ja valtion liiketoimintaa. Tutkielmani yleisenä tavoitteena oli lisätä tietoa valtion hallinnasta matkailun julkisessa rahoituksessa. Tulokset osoittavat, että matkailun julkiseen rahoitukseen liittyvää yhteistyötä ei voi käsittää täysin hallintaverkostojen mukaisena toimintana (ks. esim. Rhodes, 1997). Tulokset kuitenkin vahvistavat aiemmissa tutkimuksissa esiintuotuja näkemyksiä matkailun julkisesta rahoituksesta monimuotoisena (ks. Cooper & Flehr, 2006, s. 71; Smeral, 2006, s. 7) ja lukuisiin toimijoihin liittyvänä ilmiönä. Tulokset nostavat esiin valtion metahallinnan keinoja julkisessa rahoituksessa, mikä tarjoaa arvokasta tietoa aiemmin vähän tutkittuun aiheeseen.

Lähestyin tutkielmassa asettamaani kysymystä – *Millaisessa prosessissa matkailun julkisen rahoituksen metahallinta muodostuu viranomaisasiakirjojen perusteella?* – kolmen alatutkimuskysymyksen kautta. Ensimmäinen alatutkimuskysymykseni koski matkailun julkisen rahoituksen määrittymistä asiakirjoissa. Tekemäni analyysi osoittaa, että viranomaisasiakirja-aineistossa julkinen rahoitus määrittyy pääpiirteittäin kirjallisuuden mukaisesti rahoitusohjelmien, hankerahoituksena, investointeina ja talouspoliittisina toimina (ks. Cooper & Flehr, 2006, s. 71; Smeral, 2006, s. 7). Rahoituksen eri muotoja kuvataan niin valtakunnallisella, maakunnallisella kuin alueellisellakin toiminnan tasolla. EU-rahoitusohjelmien yhteys toimintaan tulee selkeimmin esille maakunnan liiton ja aluehallinnon laatimissa asiakirjoissa. Talous kehystää asiakirja-aineiston sisältöä. Talouspolitiikka määrittyy laaja-alaiseksi toiminnaksi, johon kuuluvat verotus, lainsäädäntö, valtion talous, markkinoiden toimenpiteet sekä työllisyyteen liittyvät seikat. Rahallisen ja ei-rahallisen tuen erottelu ei ole aina mahdollista. Julkinen ja yksityinen rahoitus yhdistyvät rahoituksen kuvauksissa sellaisissa asiakirjoissa, jotka on toteutettu eri sektoreiden yhteistyössä.

Toisella alatutkimuskysymyksellä selvitin rahoituksen *hallinnan verkostoitumista*. Julkisen rahoituksen verkostoitumista ei voida määritellä tiukasti hallintaverkostoteorioiden mukaisesti, sektoreiden välisenä, itseohjautuvana, keskinäisriippuvaisena ja neuvotteluihin perustuvana toimintana (ks. Rhodes, 1997). Julkisen rahoituksen hallintaverkostoissa vain osassa on mukana toimijoita kaikilta sektoreilta eli julkiselta, yksityiseltä ja kolmannelta. Julkisen rahoituksen verkostot ovat julkisen hallinnon luomia, tukemia tai muuten ylläpitämiä, jolloin niiden itseohjautuvuus valtiosta on verrattain vähäistä. Verkostotoimijoiden keskinäisriippuvuus, intressien ja resurssien jakaminen, on synnytetty julkisen sektorin toimesta. Verkostoitumista määrittävänä yhteisenä intressinä on matkailuelinkeinon tukeminen. Verkostoissa yhdistyvät eri sektoreiden rahalliset resurssit, mutta verkostot eivät toimi Team Finland -alueverkostoa lukuun ottamatta rahoitusta jakavina yksikköinä. Verkostojen neuvottelukäytännöistä ei ollut aineiston perusteella mahdollista tehdä tarkempia päätelmiä.

Kolmannen alatutkimuskysymyksen avulla selvitin valtion *metahallintaa toimintana*. Analyysini perusteella voin todeta, että valtio käyttää verkostojen ohjaamiseen kaikkia metahallinnan keinoja, joita ovat toimintapolitiikan ja resurssien kehystäminen, instituutioiden muotoilu, verkostojen edistäminen ja verkostoissa osallistuminen (ks. Sørensen, 2007, s. 91-96). Metahallintaa toteuttavat keskushallinto ja aluehallinto. Metahallinnan keinoista kehystäminen tapahtuu strategioilla, joissa määritetään verkostojen tavoitteet, toimintatavat ja toimijoiden roolit. Kehystämistä toteutetaan lisäksi strategioiden seurannalla. Valtio käyttää hankerahoitusta kannustimena, jolla se tukee alueellisten toimijoiden asemaa verkostoissa. Verkostojen edistäminen ja verkostoissa osallistuminen limittyvät toisiinsa. Verkostojen edistämisen ja osallistumisen keinoja käyttävät valtio-organisaatiot Visit Finland ja ELY-keskus.

Vastauksena tutkimukseni pääkysymykseen matkailun julkisen rahoituksen metahallinnan prosessin muodostumisesta voin todeta seuraavaa. Asiakirjoilla luodaan käsitystä julkisen rahoituksen merkittävydestä toiminnassa valtakunnallisella, maakunnallisella ja alueellisella tasolla. Asiakirjat myös tukevat julkisen ja yksityisen rahoituksen yhdistämistä. Valtio rahoittaa, tukee ja edistää yhteistyömuotoja, joissa vastuu matkailutoimialan kehittämisestä jakaantuu lukuisten toimijoiden kesken. Valtio pitää itsellään rahoituksen jakamisen vastuun. Julkiseen rahoitukseen liittyvä yhteistyö muodostuu valtion valvovan katseen alla (Scharpf, 1994, s. 41, Amoren & Hallin, 2016, s. 113, mukaan). Valtion metahallinnan keinot ovat erilaisia riippuen siitä, minkä verkoston toimintaan niillä pyritään vaikuttamaan. Aineistoanalyysissäni

en saanut muodostettua tarkkaa kuvausta siitä, miten valtio toteuttaa metahallintaa. Julkisen rahoituksen metahallinta näyttäytyy tulosteni perusteella pikemminkin kokoelmana metahallinnan keinoja, kuin valtion toteuttamana systemaattisena toimintana.

Tutkimukseni tulosten tarkastelussa on huomioitava seuraavat seikat. Tutkimukseni viranomaisasiakirja-aineisto rajoitti sitä, millaisia päätelmiä matkailun julkisen rahoituksen metahallinnasta oli mahdollista tehdä. En voinut tehdä päätelmiä valtion ylimmistä toimielimistä ja valtion liiketoiminnasta, sillä aineisto ei ollut niiltä osin edustava. Tutkielmani tuloksissa esittelemä metahallinta on siis valtion keskushallinnon ja aluehallinnon toteuttamaa metahallintaa. Asiakirjojen valinta olisi voinut olla onnistuneempi. Aineistossani oli runsaasti maakunnallisen tason toiminnasta kertovia asiakirjoja (ELYS, ELYL, LMO, LMOt, LMOI, LMS) verrattuna valtakunnallisiin, alueellisiin ja paikallistason dokumentteihin. Aineistossa maakunnallisen tason toiminnan kuvaukset olivat vahvasti edustettuina. Aineistooni kuului useita rahoituksen käytöstä kertovia strategioita. Monipuolisuuden näkökulmasta aineistossa olisi voinut olla enemmän myös muun tyyppisiä asiakirjoja. Tutkimusmenetelmäksi valitsemani teoriaohjaava sisällönanalyysi ei mielestäni soveltunut aukottomasti metahallinnan tutkimiseen aineistosta, sillä menetelmää käyttämällä en saanut muodostettua tarkkaa kuvausta metahallinnan prosessista. Tämän vuoksi tekemäni analyysi jäi paikoittain yleisluontoiseksi, mikä näkyy valtion metahallintatoimista kertovissa tuloksissa. Menetelmänä kriittinen lähiluku tai jokin muu vastaava olisi kenties sopinut paremmin tutkimusasetelmaan.

Tutkielmani tuloksia voidaan hyödyntää matkailun julkisen rahoituksen hallinnan kehittämässä. Julkisella rahoituksella tuetaan verkostomaisen yhteistyön muodostumista, sillä se nähdään mielekkäänä keinona eri sektoreiden toimijoiden osallistamiseen ja yhteisen vastuun luomiseen kehittämistyössä. Verkostomainen toimintatapa luo kuitenkin omat haasteensa erityisesti toimijoiden roolien, vastuiden ja työtehtävien näkökulmasta. Lukuisat verkostot vaikeuttavat matkailun kehittämistyön kokonaisuuden hallitsemista. Tämän vuoksi julkisen hallinnon olisi keskityttävä olemassa olevien verkostojen toiminnan selkiyttämiseen sen sijaan, että rahoituksella synnytetään jatkuvasti uusia verkostoja. Tehokkaan kehittämistoiminnan ja rahoituksen näkökulmasta kaikille toimijoille täytyisi tehdä ymmärrettäväksi, mitä niiltä odotetaan, miten toimintaa kehitetään ja millä rahoitusmuodoilla. Näkemykseni mukaan toiminnan selkeyttäminen voisi tapahtua esimerkiksi rahoituksen viestintää tehostamalla. Viranomaisasiakirjoissa kerrotaan toimijoiden rooleista, vastuista ja työtehtävistä, mutta vaikeaselkoisuutensa vuoksi ne jäävät luultavasti lähinnä viranomaisten käyttöön eivätkä saavuta yksittäisten

matkailutoimijoiden mielenkiintoa.

Tutkimustulokseni tuovat esille matkailun julkiseen rahoitusjärjestelmään liittyviä olettamuksia ja arvoja. Rahoitustoiminnalla tuetaan ennen kaikkea taloudellista kasvua. Tämä kasvua korostava toiminta on haaste matkailun kestävyysnäkökulmasta. Matkailun kestävyyttä ajatellen on erikoista, että kotimaanmatkailu saa vähän painoarvoa verrattuna Suomeen suuntautuvan matkailun kehittämiseen ja rahoittamiseen. Tulevan matkailupolitiikan kannalta olisi tärkeää, että matkailu nähtäisiin yhteiskunnallisesti merkittävänä muutenkin kuin taloudellisesta näkökulmasta.

Tutkimustulokseni tarjoavat uutta tietoa aiheesta, jota on tutkittu matkailututkimuksen saralla verrattain vähän. Matkailun julkisen rahoituksen metahallinnan tutkimista on syytä jatkaa. Tutkielmani tulosten perusteella ei ole mahdollista päätellä, mihin suuntaan rahoitukseen perustuva metahallinta kehittää matkailua. Tämä olisikin mielenkiintoinen jatkotutkimusaihe. Tutkielmassani käsitin metahallinnan hallinnan toteuttamistapana, mutta olen samaa mieltä Amoren ja Hallin (2016) kanssa siitä, että metahallinta kriittisenä lähestymistapana hallinnan tutkimukseen vaatisi lisää huomiota matkailututkimuksessa. Kriittinen näkökulma voisi tarjota arvokasta tietoa esimerkiksi rahoituspolitiikan taustalla vaikuttavista syistä. Lisäksi rahoituksen metahallinnan tutkimusta on syytä tehdä esimerkiksi Euroopan unionin ja paikallisen tason toiminnan näkökulmasta.

Tutkielmaa kirjoittaessani moni matkailun julkiseen rahoitukseen liittyvä seikka on muuttunut. Julkisen rahoituksen merkitys matkailutoimialalla on korostunut entisestään koronatilanteen myötä. Lukiessani matkailun julkiseen rahoitukseen liittyvää aiempaa kirjallisuutta kiinnitin huomiota siihen, miten vähän tutkimukset ovat selvittäneet rahoituksen hakijoiden näkökulmaa. Koen, että rahoituksen hakijoiden kuunteleminen on seikka, joka pitäisi ottaa jatkossa enemmän huomioon sekä rahoituksen tutkimuksessa että rahoituksen hallinnan kehittämisessä.

KIITOKSET

Haluan kiittää kaikkia graduprosessiani tukeneita henkilöitä. Suurkiitos kuuluu työni pääohjaajalle Soile Veijolalle asiantuntevasta ja rakentavasta palautteesta. Soile kannusti minua koko graduprosessini ajan ja hänen tuellaan pääsin välillä mahdottomaltakin tuntuvan graduprojektin maaliin asti. Kiitos työni toiselle ohjaajalle Arto Kaupille hyvistä kommentteista, jotka lisäsivät ymmärrystäni aiheesta ja auttoivat minua tarkentamaan työni näkökulmaa.

Kiitos graduseminaarin toiselle ohjaajalle Monika Lüthjelle palautteesta, joka auttoi minua viemään työtä eteenpäin. Monikalle lisäksi kiitos saamistani hyvistä lähdevinkeistä. Kiitos seminaariin osallistuneille opiskelijoille kommentteista, opponoinneista ja erityisesti gradun tekemiseen liittyvästä vertaistuesta.

Haluan kiittää ystäviäni Piaa, Jonnaa, Susannaa ja Ellaa heidän antamastaan mielettömästä tsemppauksesta gradun tekemiseen liittyen. Kiitos perheelleni tuesta koko opiskelujeni ajan. Ja viimeisenä, mutta ei lainkaan vähäisimpänä, kiitos puolisolleni Mikalle vankkumattomasta tuesta.

LÄHTEET

- Airey, D. (2015). Developments in understanding tourism policy. *Tourism Review*, 70(4), 246-258. <https://doi.org/10.1108/TR-08-2014-0052>
- Almstedt, Å, Lundmark, L., & Pettersson, Ö. (2016). Public spending on rural tourism in Sweden. *Fennia - International Journal of Geography*, 194(1), 18–31. Haettu 4.6.2019 osoitteesta <https://fennia.journal.fi/article/view/46265/14749>
- Amore, A., & Hall, C. M. (2016). From governance to meta-governance in tourism? re-incorporating politics, interests and values in the analysis of tourism governance. *Tourism Recreation Research*, 41(2), 109–122. <https://doi.org/10.1080/02508281.2016.1151162>
- Anastasiadou, C. (2008). Stakeholder perspectives on the European Union tourism policy framework and their preferences on the type of involvement. *International Journal of Tourism Research*, 10(3), 221-235. <https://doi.org/10.1002/jtr.655>
- Andriotis, K. (2002). Residents' satisfaction or dissatisfaction with public sector governance: The Cretan case. *Tourism & Hospitality Research*, 4(1), 53–68. <https://doi.org/10.1177/146735840200400105>
- Bergmann, A. (2009). *Public sector financial management*. Harlow: Prentice Hall Financial Times.
- Bernini, C., & Pellegrini, G. (2013). Is subsidising tourism firms an effective use of public funds? *Tourism Management*, 35, 156-167. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2012.06.012>
- Bramwell, B., & Lane, B. (2012). Introduction: Critical research on the governance of tourism and sustainability. Teoksessa B. Bramwell & B. Lane (toim.), *Tourism governance: Critical perspectives on governance and sustainability* (s. 1–11). London: Routledge.
- Bull, B. (1999). Encouraging tourism development through the EU structural funds: A case study of the implementation of EU programmes on Bornholm. *International Journal of Tourism Research*, 1(3), 149-165. Haettu 7.6.2019 osoitteesta <http://www-products.cabi.org/abstract/20001805445>
- Cadbury Report. (1992). Report of the committee on the financial aspects of corporate governance. Haettu 24.9.2020 osoitteesta <https://www.icaew.com/-/media/corporate/files/library/subjects/corporate-governance/financial-aspects-of-corporate-governance.ashx?la=en>
- Cárdenas-García, P.J. & Sánchez-Rivero, M. (2015). Tourism and economic development: analysis of geographic features and infrastructure provision. *Current Issues in Tourism*, 18(7), 609–632. <http://dx.doi.org/10.1080/13683500.2013.860954>

- Cooper, M., & Flehr, M. (2006). Government intervention in tourism development: Case studies from Japan and South Australia. *Current Issues in Tourism*, 9(1), 69-85. <https://doi.org/10.1080/13683500608668239>
- Deskins, J., & Seevers, M. T. (2011). Are state expenditures to promote tourism effective? *Journal of Travel Research*, 50(2), 154-170. <https://doi.org/10.1177/0047287510362785>
- Dunsire, A. (1993). Manipulating social tensions: Collibration as an alternative mode of government intervention. MPIfG discussion paper, No. 93/7, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln. Haettu 15.1.2020 osoitteesta <http://hdl.handle.net/10419/43732>
- Euroopan komissio. (2020a). Euroopan rakenne- ja investointirahastot. Haettu 10.2.2020 osoitteesta https://ec.europa.eu/regional_policy/fi/funding/
- Euroopan komissio. (2020b). Euroopan rakenne- ja investointirahastot. Haettu 13.3.2020 osoitteesta https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_fi#supportingeconomicdevelopmentacrossalleucountries
- Euroopan unioni. (2016). Opas matkailualan EU-rahoitus 2014-2020. <https://doi.org/10.2873/31536>
- European Commission. (2020). Smart Specialisation. 13.2.2020. Haettu 8.5. osoitteesta <https://ec.europa.eu/jrc/en/research-topic/smart-specialisation>
- Feliziani, V., & Monni, S. (2013). Towards new tourism policies: The role of fiscal policy in increasing competitiveness. *Tourism Review International*, 16(3), 227-237. <http://dx.doi.org/10.3727/154427213X13600072840640>
- Finnvera. (2020). Finnvera lyhyesti. Haettu 11.2.2020 osoitteesta <https://www.finnvera.fi/finnvera/tietoa-finnverasta/finnvera-esittely>
- Franco Vargas, M. H. & Roldán Restrepo, D. (2019). The instruments of public policy. A transdisciplinary look. *Cuadernos de Administración*, 35(63), 101-113. <https://doi.org/10.25100/cdea.v35i63.6893>
- Gorski, P.S. (2013). What is critical realism? And why should you care? *Contemporary Sociology*, 42(5), 658-670. <https://doi.org/10.1177/0094306113499533>
- Halkier, H. (2010). EU and tourism development: Bark or bite? *Scandinavian Journal of Hospitality & Tourism*, 10(2), 92-106. <https://doi.org/10.1080/15022250903561952>
- Hall, C. M. (1994). *Tourism and politics: Policy power and place*. New York: John Wiley & Sons.
- Hall, C. M. (2008). *Tourism planning: Policies, processes and relationships* (2nd ed.). Harlow: Prentice Hall.
- Hall, C. M. (2012). A typology of governance and its implications for tourism policy analysis. Teoksessa B. Bramwell & B. Lane (toim.), *Tourism governance: Critical*

perspectives on governance and sustainability (s. 27–47). London: Routledge.

Harisalo, R., Aarrevaara, T. Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007). *Julkinen toiminta: Julkinen politiikka*. Tampere: Tampere University Press.

Haveri, A. & Pehk, T. (2008). Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena. Kunnallistutkimuksia. Tampere: Tampere University Press.

Heritage, J. (1996). *Harold Garfinkel ja etnometodologia*. Suom. I. Arminen, O. Paloposki, A. Peräkylä, S. Vehviläinen & S. Veijola. Helsinki: Gaudeamus.

Hiltunen, V-P. (12.8.2019). Etelä himoitsee Lapin matkailulle tärkeitä euroja. *Lapin Kansa*, s. A6.

Hughes, O. E. (2012). *Public management and administration : An introduction* (Fourth ed.). London: Palgrave, imprint of Macmillan Publishers Limited.

Jenkins, J., & Dredge, D. (2011). New spaces of tourism planning and policy. Teoksessa J. Jenkins & D. Dredge (toim.) *Stories of practice: Tourism policy and planning* (s. 1–12). Farnham, Surrey, England; Burlington, Vt.: Ashgate Pub. Company.

Jennings, G. (2010). *Tourism research*. Brisbane: John Wiley.

Jennings, G.R. (2009). Methodologies and methods. Teoksessa T. Jamal & M. Robinson (toim.), *Handbook of Tourism Studies* (s. 674–675). Lontoo: Sage Publications.

Jessop, B. (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.

Jessop, B. (2011). Metagovernance. Teoksessa M. Bevir (toim.), *The SAGE handbook of governance* (1st ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
<https://doi.org/10.4135/9781446200964.n8>

Jessop, B. (2018). The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development. *International Social Science Journal*, 68(227-228), 43-57.
<https://doi.org/10.1111/issj.12186>

Kangas, O. (1994). Rationaalisen valinnan teorian. Teoksessa R. Heiskala (toim.), *Sosiologisen teorian nykyisyntauksia* (s. 63-87). Helsinki: Gaudeamus.

Keller, P. (2015). Tourism policy in advanced economies: how can it be effective and efficient? *Tourism Review*, 70(4), 264–275. <https://doi.org/10.1108/TR-05-2015-0017>

Kooiman, J. (1993a). Findings, speculations and recommendations. Teoksessa Kooiman, J. (toim.), *Modern governance: New Government-Society Interactions* (s. 249-262). Lontoo: Sage.

Kooiman, J. (1993b). Governance and governability: Using complexity, dynamics and diversity. Teoksessa Kooiman, J. (toim.), *Modern governance: New Government-Society Interactions* (s. 35-48). Lontoo: Sage.

- Kooiman, J. (1993c). Social-political governance: Introduction. Teoksessa Kooiman, J. (toim.), *Modern governance: New Government-Society Interactions* (s. 1-8). Lontoo: Sage.
- Kuntaliitto. (2020a). Kunnat, maakunnat ja kuntayhtymät: Maakuntien liitot. Haettu 11.2.2020 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/elinvoima-ja-tyollisyys/maakuntien-liitot>
- Kuntaliitto. (2020b). Kuntien ja kuntayhtymien toiminta. Haettu 11.2.2020 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/kunnat-ja-kuntayhtymat/kuntien-ja-kuntayhtymien-toiminta>
- Kuula, A. (2013). *Tutkimusetiikka: Aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys*. Jyväskylä: Gummerus.
- Kuusela, P. (2006). Realismi, kriittinen realismi ja sosiaalitieteet. Teoksessa P. Kuusela & V. Niiranen (toim.), *Realismin haaste sosiaalitieteissä* (s. 9-22). Kuopio: Unipress.
- Lamers, M., van der Duim, R., van Wijk, J., Nthiga, R. & Visseren-Hamakers, I. J. (2014). Governing conservation tourism partnerships in Kenya. *Annals of Tourism Research*, 48, 250-265. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2014.07.004>
- Lapin Liitto. (2020). MYR jäsenet ja varajäsenet. Haettu 12.5.2020 osoitteesta http://www.lappi.fi/c/document_library/get_file?folderId=132624&name=DLFE-38104.pdf
- Lemmetyinen, A. (2010). The role of the DMO in creating value in EU-funded tourism projects. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, 10(2), 129–152. <https://doi.org/10.1080/15022250903561911>
- Logar, I. (2010). Sustainable tourism management in Crikvenica, Croatia: An Assessment of policy instruments. *Tourism Management*, 31(1), 125–135. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2009.02.005>
- Maaseuturahasto. (2020a). Maaseutuohjelma. Haettu 13.3.2020 osoitteesta <https://www.maaseutu.fi/maaseutuverkosto/maaseutuohjelma>
- Maaseuturahasto. (2020b). Rahoitusopas – kooste yhdistyksille, yrittäjille ja viljelijöille tarjolla olevista rahoitusmahdollisuuksista. Haettu 13.3.2020 osoitteesta <https://www.maaseutu.fi/rahoitusopas>
- Mäenpää, O. (2016). *Julkisuusperiaate* (3. uudistettu painos). Helsinki: Talentum Pro.
- Mäkelä, K. (1990). Kvalitatiivisen analyysin arviointiperusteet. Teoksessa K. Mäkelä (toim.), *Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta* (s. 42–61). Helsinki: Gaudeamus.
- Nash, R., Koyabe, D., & Stansbie, P. (2006). Impact of European Union funding on tourism in the Grampian region. *International Journal of Tourism Research*, 8(4), 247–261. <https://doi.org/10.1002/jtr.573>
- Niemelä, N. Lappiin lähes 12 miljoonaa matkailualan hankkeisiin. *Lapin Kansa*, s. 5
- Nyholm, I., Haveri, A., Airaksinen, J., Tiihonen, S. & Stenvall, J. (2016). Julkisen hallinnon rakenne ja hallinnon tasot. Teoksessa I. Nyholm, J. Stenvall, J. Airaksinen, E. Pekkola,

- A. Haveri, K. af Ursin & S. Tiihonen (toim.), *Julkinen hallinto Suomessa*, (s. 15-30). Helsinki: Tietosanoma.
- Pekkola, E., Haveri, A. & af Ursin, K. (2016). Julkisen hallinnon tehtävä, olemus, päämäärä ja arvot. Teoksessa I. Nyholm, J. Stenvall, J. Airaksinen, E. Pekkola, A. Haveri, K. af Ursin & S. Tiihonen (toim.), *Julkinen hallinto Suomessa*, (s. 105-196). Helsinki: Tietosanoma
- Platenkamp, V. & Botterill, D. (2013). Critical realism, rationality and tourism knowledge. *Annals of Tourism Research*, 41, 110-129. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2012.12.006>
- Poutanen, S. (2006). Kriittisen realismin metodologisesta otteesta yhteiskuntatieteissä. Teoksessa P. Räsänen, A-H. Anttila & H. Melin (toim.), *Tutkimus menetelmien pyörteissä* (s. 181-197). Jyväskylä: PS-kustannus.
- Ronkainen, S., Pehkonen, L., Lindblom-Ylänne, S. & Paavilainen, E. (2011). Tutkimuksen voimasanat. Helsinki: WSOYpro.
- Ruhanen, L., Scott, N., Ritchie, B. & Tkaczynski, A. (2010). Governance: a review and synthesis of the literature. *Tourism Review*, 65(4), 4–16. <https://doi.org/10.1108/16605371011093836>
- Rural Finland. (2019). Hankerekisteri. Päivitetty 12.4. 2019. Haettu 10.2.2020 osoitteesta https://drive.google.com/open?id=1oOxya-_ALH2VPd2SYt_x9p5dUNhIl4f8
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rose, G. (2012). *Visual methodologies: An introduction to researching with visual materials* (3. painos). California: Sage.
- Sakai, M. (2006). Public sector investment in tourism infrastructure. Teoksessa L. Dwyer & P. Forsyth (toim.), *International Handbook on the Economics of Tourism* (s. 266–279). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Sayer, A. (2000). *Realism and Social Science*. London: SAGE.
- Schwandt, T. A. (1997). Qualitative inquiry: A dictionary of terms. London: SAGE.
- Slevitch, L. (2011). Qualitative and quantitative methodologies compared: Ontological and epistemological perspectives. *Journal of Quality Assurance in Hospitality & Tourism*, 12(4), 73-81.
- Smeral, E. (2006). Aspects to justify public tourism promotion: An economic perspective. *Tourism Review*, 61(3), 6-14. <https://doi.org/10.1108/eb058474>

- Suomi.fi. (2017a). Valtion aluehallinto. Päivitetty 9.6.2017. Haettu 12.2.2020 osoitteesta <https://www.suomi.fi/kansalaiselle/oikeudet-ja-velvollisuudet/digituki-ja-hallintopalvelut/opas/nain-julkinen-hallinto-toimii/valtion-aluehallinto>
- Suomi.fi. (2017b). Valtion liiketoiminta. Päivitetty 9.6.2020. Haettu 9.6.2020 osoitteesta <https://www.suomi.fi/kansalaiselle/oikeudet-ja-velvollisuudet/digituki-ja-hallintopalvelut/opas/nain-julkinen-hallinto-toimii/valtion-liiketoiminta>
- Suomi.fi. (2018). Itsehallinto. Päivitetty. 21.2.2018. Haettu 12.2.2020 osoitteesta <https://www.suomi.fi/kansalaiselle/oikeudet-ja-velvollisuudet/digituki-ja-hallintopalvelut/opas/nain-julkinen-hallinto-toimii/muu-itsehallinto>
- Sørensen, E. (2007). Local politicians and administrators as metagovernors. Teoksessa Torfing, J. & Marcussen, M. (toim.), *Democratic Network Governance in Europe* (s. 89-108). Basingstoke: Palgrave Macmillian.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2007a). Introduction governance network research: Towards a second generation. Teoksessa E. Sørensen & J. Torfing (toim.), *Theories of Democratic Network Governance* (s. 1-21). Basingstoke: Palgrave Macmillian.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2007b). Theoretical approaches to metagovernance. Teoksessa E. Sørensen & J. Torfing (toim.), *Theories of Democratic Network Governance* (s. 169-182). Basingstoke: Palgrave Macmillian.
- Talonen, H., Laiho, M., & Pallonen, T. (2000). *Matkailun julkisen rahoituksen määrä ja kohdentuminen Suomessa*. Helsinki: Kauppa- ja teollisuusministeriö, markkinaosasto: Edita (jakaja).
- TENK. (2019). Hyvä tieteellinen käytäntö (HTK). Haettu 7.11.2019 osoitteesta <https://www.tenk.fi/fi/hyva-tieteellinen-kaytanto>
- Team Finland. (2020a). Tietoa Business Finlandista. Haettu 11.2.2020 osoitteesta <https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/tietoa-meista/lyhyesti/>
- Team Finland. (2020b). Tietoa Team Finlandista. Haettu 11.2.2020 osoitteesta <https://www.team-finland.fi/tietoa-team-finlandista/>
- Tensenbel, T. (2005). Multiple modes of governance: Disentangling the alternatives to hierarchies and markets. *Public Management Review*, 2, 267-288. <https://doi.org.10.1080/14719030500091566>
- Tilastokeskus. (2020). Käsitteet: julkinen sektori. Haettu 13.2.2020 osoitteesta https://www.stat.fi/meta/kas/julkinen_sektor.html
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (6. uudistettu laitos). Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (uudistettu

laitos). Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2014). Kestävää kasvua ja työtä 2014-2020: Suomen rakenne-
rahasto-ohjelma. Haettu 19.11.2019 osoitteesta https://www.maaseutu.fi/globalassets/maaseutuohjelma/manner-suomen-maaseudun-kehittamisohjelma-2014-2020_26032019_netti.pdf

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2019a). Julkista tukea matkailun kehittämiseen. Haettu
7.11.2019 osoitteesta <https://tem.fi/julkista-tukea-matkailun-kehittamiseen>

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2019b). Matkalla kohti vastuullista kasvua: Matkailun
poikkihallinnollisen asiantuntijaryhmä MiniMatkan ehdotuksia tulevaan hallitusoh-
jelmaan Suomen matkailuteollisuuden kasvun edistämiseksi. Haettu 19.11.2019
osoitteesta [https://tem.fi/documents/1410877/2735818/Matkai-
lun+kest%C3%A4v%C3%A4+SYKe+2020-2023/b5d6e66a-2dfb-f337-6937-
e0e69200d76f/Matkailun+kest%C3%A4v%C3%A4+SYKe+2020-2023.pdf](https://tem.fi/documents/1410877/2735818/Matkailun+kest%C3%A4v%C3%A4+SYKe+2020-2023/b5d6e66a-2dfb-f337-6937-e0e69200d76f/Matkailun+kest%C3%A4v%C3%A4+SYKe+2020-2023.pdf)

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2020a.) ELY-keskukset. Haettu 11.2.2020 osoitteesta
<https://tem.fi/ely-keskukset>

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2020b). Matkailun toimijat. Haettu 11.2.2020 osoitteesta
<https://tem.fi/matkailun-toimijat>

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2020c). Mitä rakennerahastot ovat? Haettu 13.3.2020
osoitteesta <https://www.rakennerahastot.fi/mita-rakennerahastot-ovat>

Töttö, P. (2006). Kriittinen realismi ja sosiaalitieteiden menetelmät. Teoksessa P. Kuu-
sela & V. Niiranen (toim.), *Realismin haaste sosiaalitieteissä* (s. 45-76). Kuopio:
Unipress.

Valtioneuvoston kanslia. (2020). Enemmistöomisteiset ja vähemmistöomisteiset yhtiöt
15.5.2020. Haettu 9.6.2020 osoitteesta [https://vnk.fi/omistajaohjaus/enemmisto-va-
hemmisto-yhtiot](https://vnk.fi/omistajaohjaus/enemmisto-va-hemmisto-yhtiot)

Valtionhallinnon viestintäsuositus. (2016). Avoimesti, rohkeasti ja yhdessä: Valtionhal-
linnon viestintäsuositus. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja, 14/2016.
<https://vnk.fi/documents/10616/3541383/Valtionhallinnon-viestintasuositus-2016.pdf>

Valtiokonttori. (2019). Valtion kirjanpitoyksiköt, virastot ja laitokset sekä talousarvion
ulkopuolella olevat valtion rahastot 1.1.2019. Liite 3 Yhdistelmäluettelo. Haettu
12.2.2020 osoitteesta [https://www.valtiokonttori.fi/maaraykset-ja-ohjeet/valtion-kir-
janpitoyksikot-virastot-ja-laitokset-seka-talousarvion-ulkopuolella-olevat-valtion-ra-
hastot-1-1-2019/#virastokasitteet-ja-tunnukset](https://www.valtiokonttori.fi/maaraykset-ja-ohjeet/valtion-kir-janpitoyksikot-virastot-ja-laitokset-seka-talousarvion-ulkopuolella-olevat-valtion-ra-hastot-1-1-2019/#virastokasitteet-ja-tunnukset)

Valtionvarainministeriö. (2020b). Kuntien tehtävät ja toiminta. Haettu 11.2.2020 osoit-
teesta <https://vm.fi/kuntien-tehtavat-ja-toiminta>

Valtionvarainministeriö. (2020a). Hallinnon rakenteet. Haettu 12.2.2020 osoitteesta

<https://vm.fi/hallintopolitiikka/hallinnon-rakenteet>

Wanhill, S. (2000). Small and medium tourism enterprises. *Annals of Tourism Research*, 27(1), 132–147. Haettu 9.8.2019 osoitteesta <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0160738399000729>

Wan, Y.K.P. & Bramwell, B. (2015). Political economy and the emergence of a hybrid mode of governance of tourism planning. *Tourism Management*, 50, 316-327. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2015.03.010>

LIITE 1

Aineistoluettelo esittelyjärjestyksessä:

Työ- ja elinkeinoministeriö. Yhdessä enemmän – kestävä kasvua ja uudistumista Suomen matkailuun: Suomen matkailustrategia 2019-2028 ja toimenpiteet 2019-2023. Haettu 27.1.2020 osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-472-3>

Lapin liitto. Lapin matkailustrategia 2020-2023. Haettu 14.1.2020 osoitteesta http://www.lappi.fi/c/document_library/get_file?folderId=17957&name=DLFE-35907.pdf

Valtionvarainministeriö & Työ- ja elinkeinoministeriö. Kestävä tulevaisuutta tekemässä – ihmisten ja alueiden parhaaksi. Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia 2020-2023. Haettu 28.1.2020 osoitteesta https://tem.fi/documents/1410877/20584481/AVI-ELY-Strategia_2020-2023_FINAL.pdf/1b4e5b66-123c-04f1-4c3d-9ce6e2ea18f2/AVI-ELY-Strategia_2020-2023_FINAL.pdf

Valtionvarainministeriö & Työ- ja elinkeinoministeriö. Tulostavoiteasiakirja 2020. Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Haettu 11.2.2020 osoitteesta <https://tem.fi/documents/1410877/20705790/Lapin+ELY+tulostavoiteasiakirja2020.pdf/d64ad332-4902-2b97-99fb-199213beb6c1/Lapin+ELY+tulostavoiteasiakirja2020.pdf>

Lapin liitto. Lappi-sopimus – Lapin maakuntaohjelma 2018-2021. Haettu 19.11.2019 osoitteesta http://www.lappi.fi/c/document_library/get_file?folderId=3589265&name=DLFE-32814.pdf

Lapin liitto. Lappi-sopimus, liitteet. Haettu 19.11.2019 osoitteesta http://www.lappi.fi/c/document_library/get_file?folderId=3589265&name=DLFE-32290.pdf

Lapin liitto. Lappi-sopimus – maakuntaohjelman toimeenpanosuunnitelma vuosille 2019-2020. Haettu 28.1.2020 osoitteesta http://www.lappi.fi/c/document_library/get_file?folderId=53147&name=DLFE-35216.pdf

Työ- ja elinkeinoministeriö. Matkalla kohti vastuullista kasvua: Matkailun poikkihallinnollisen asiantuntijaryhmä MiniMatkan ehdotuksia tulevaan hallitusohjelmaan Suomen matkailuteollisuuden kasvun edistämiseksi. Haettu 19.11.2019 osoitteesta <https://tem.fi/documents/1410877/2735818/Matkailun+kest%C3%A4v%C3%A4+SYKe+2020-2023/b5d6e66a-2dfb-f337-6937-e0e69200d76f/Matkailun+kest%C3%A4v%C3%A4+SYKe+2020-2023.pdf>

Työ- ja elinkeinoministeriö. Selvitys kotimaanmatkailun kehittämistarpeista. Haettu 27.1.2020 osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-430-3>

Business Finland. Selvitys Suomen matkailuorganisaatioiden toimintamalleista. Haettu 19.11.2019 osoitteesta https://www.businessfinland.fi/4aaab2/globalassets/julkaisut/visit-finland/tutkimukset/2019/selvitys_suomen_matkailuorganisaatioiden_toimintamalleista.pdf

LIITE 2

Asiakirjojen nimikoodit

SMS – Yhdessä enemmän – kestävä kasvua ja uudistumista Suomen matkailuun: Suomen matkailustrategia 2019-2028 ja toimenpiteet 2019-2023

LMS – Lapin matkailustrategia 2020-2023

ELYS – Kestävä tulevaisuutta tekemässä – ihmisten ja alueiden parhaaksi. Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia 2020-2023

ELYL – Tulostavoiteasiakirja 2020. Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

LMO – Lappi-sopimus – Lapin maakuntaohjelma 2018-2021

LMOI – Lappi-sopimus, liitteet

LMOt – Lappi-sopimus – maakuntaohjelman toimeenpanosuunnitelma vuosille 2019-2020

MME – Matkalla kohti vastuullista kasvua: Matkailun poikkihallinnollisen asiantuntijaryhmä MiniMatkan ehdotuksia tulevaan hallitusohjelmaan Suomen matkailuteollisuuden kasvun edistämiseksi

SKM – Selvitys kotimaanmatkailun kehittämistarpeista

SMO – Selvitys Suomen matkailuorganisaatioiden toimintamalleista